Die Durchbrechung der Meistbegünstigung

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors der Staatswissenschaften

Der Philosophischen Fakultät

der Friedrich-Wilhelms-Universität zu Berlin

vorgelegt von

Helmut Brandt

Diplomvolkswirt

Inhaber des Diploms der Deutschen Hochschule

für Politik

Carl Heymanns Verlag

Berlin 1933

Referenten.

Privatdozent Dr. Dr. A. Wolfers,
Direktor der Deutschen Hochschule für Politik.

Professor Dr. P. Moldenhauer, Reichsminister a. D.

Professor Dr. L. Bernhard.

Einleitung.

Die Durchbrechung der Meistbegünstigung gehört zu den umstrittenen Fragen der heutigen Handelspolitik. In den mannigfachsten Formen und unter den verschiedensten Vorwänden pflegt sie in den einzelnen Staaten aufzutreten. Es liegt nicht in der Absicht des Verfassers, auf eine vollkommene und lückenlose Darstellung aller Einzelheiten Anspruch zu erheben. Worauf es in dieser Schrift allein ankommen kann, ist die Erfüllung von zwei Aufgaben. Einerseits soll mit dieser Schrift die entwicklungsgeschichtliche Richtung herausgearbeitet werden, die einer Durchbrechung der Meistbegünstigung zugrunde liegt. Dieser Aufgabe dienen in erster Linie die Erörterungen im „allgemeinen Teil" und in der „Schlußbemerkung". Die Aufgabe des „besonderen Teils" besteht dagegen darin, die einzelnen Arten der Durchbrechung der Meistbegünstigung in eine brauchbare Systematik einzuordnen.

Inhalt.

A. Allgemeiner Teil.

I. Begriff und Entwicklung der Meistbegünstigung.

§ 1. Geschichtliche Grundlagen.

Die unbedingte Meistbegünstigung in ihrem heutigen Sinne ist zum erstenmal im Cobden-Vertrage vom 23. Januar 1860 zur praktischen Anwendung gekommen. Im Artikel 19 dieses Handelsvertrages, der zwischen England und Frankreich abgeschlossen worden ist, lautet die Meistbegünstigungsklausel wie folgt[1]):

„Ein jeder der vertragschließenden Teile verpflichtet sich, dem anderen jede Begünstigung, Bevorrechtigung und Ermäßigung des Tarifs bei der Einfuhr von den in dem gegenwärtigen Vertrage erwähnten Artikeln zuteil werden zu lassen, welche die besagte Macht irgendeiner dritten Macht zugesteht."

Eine Zusatzkonvention vom 16. November 1860 hat die Beschränkung auf die im Cobden-Vertrage erwähnten Waren aufgehoben und die Anwendung der Meistbegünstigung unbeschränkt auf alle Waren ausgedehnt[2]).

* * *

Die geschichtlichen Grundlagen der unbedingten Meistbegünstigungsklausel des Cobden-Vertrages lassen sich nur in Verbindung und in Gegenüberstellung zum Reziprozitätssystem verstehen. Entwicklungsgeschichtlich betrachtet sind das „unbedingte Meistbegünstigungsprinzip" und das „reine Reziprozitätssystem" die beiden entgegengesetzten Prinzipien der internationalen Handelspolitik. Zum mindesten seit dem 17. Jahrhundert hat sich der Inhalt sämtlicher Handelsverträge innerhalb dieser beiden handelspolitischen Prinzipien bewegt. Je nach dem herrschenden Wirtschaftssystem und der Handelsauffassung des in Frage kommenden Zeitabschnittes hat der Reziprozitätsgedanke oder das Meistbegünstigungsprinzip mehr oder weniger den Ausschlag gegeben.

Von der Zeit des Merkantilismus bis zum Cobden-Vertrage vollzog sich die handelspolitische Entwicklung in der Richtung vom

---

[1]) Vgl. Preußisches Handelsarchiv 1860, 48.
[2]) Vgl. Preußisches Handelsarchiv 1860, 227.

„reinen Reziprozitätssystem" über das „System der amerikanischen Reziprozität" zum „unbedingten Meistbegünstigungsprinzip". War mit dem Cobden-Vertrage und den nachfolgenden Verträgen die unbedingte Meistbegünstigung zur vollen Anerkennung gelangt, so mußte eine handelspolitische Neuorientierung unter Aufhebung oder Durchbrechung der Meistbegünstigung ihre Rückentwicklung in Richtung auf das Reziprozitätssystem bewirken. Unter diesem Gesichtspunkt der geschichtlichen Entwicklung betrachtet, erscheinen die heutigen Bestrebungen innerhalb der internationalen Handelspolitik, die unbedingte Meistbegünstigung zu durchbrechen oder sogar aufzuheben, als gesetzmäßig bedingt.

* * *

Reines Reziprozitätssystem.

Die reine Reziprozität ist nur zur Zeit des Merkantilismus annähernd verwirklicht gewesen. Im Mittelpunkt der merkantilistischen Anschauungen des 17. und 18. Jahrhunderts steht die Auffassung, daß der Staat im internationalen Handelsverkehr eine ähnliche Stellung einnimmt wie der Kaufmann. Ein Handelsvertrag wird beurteilt wie ein einzelnes Geschäft, bei welchem jedem Zugeständnis ein bestimmter Preis gegenüberstehen muß und der Erfolg sich aus dem Verhältnis beider ergibt. Keine Leistung soll daher ohne eine bestimmte und zum mindesten gleichwertige Gegenleistung erfolgen[3]).

Alle handelspolitischen Maßnahmen des Merkantilismus sind dem Grundsatz von Leistung und Gegenleistung untergeordnet. Auch die verschiedenen Formulierungen der Meistbegünstigung, die es schon in den merkantilistischen Handelsverträgen gibt, dienen nur als Ergänzung des Reziprozitätssystems. Die Meistbegünstigung der merkantilistischen Handelsverträge hat dementsprechend einen ganz anderen Sinn und wirtschaftlichen Zweck als zur Zeit des Cobden-Vertrages und in der heutigen Zeit[4]). Der formelle Charakter der Meistbegünstigungsklausel muß hier von ihrer materiellen Bedeutsamkeit unterschieden werden.

Zur Zeit des Merkantilismus hat die Aufnahme der Meistbegünstigung in die Handelsverträge den alleinigen Zweck, spätere Begünstigungen dritter Staaten nach Möglichkeit zu verhüten. Schon eine Verallgemeinerung des besonderen Zugeständnisses, welches ein Staat für seine Leistung als gleichwertige Gegenleistung erhalten hat,

---

[3]) Vgl. J. Grunzel: „System der Handelspolitik". 1928. S. 374.

[4]) Auf die Verschiedenheit des Sinnes dieser beiden Klauseln haben zuerst J. Jastrow („Die mitteleuropäische Zollannäherung und die Meistbegünstigung". 1915. S. 46) und auf diesem fußend H. Luedicke („Die Entwicklung des Meistbegünstigungsprinzips". 1925. Diss. S. 25 ff.) hingewiesen. Der größte Teil aller anderen Schriftsteller stellen die beiden Klauseln grundsätzlich auf eine Linie.

bedeutet entsprechend den merkantilistischen Anschauungen eine Entwertung. Nur dann besteht für den merkantilistischen Staat ein Interesse am Abschluß und an der Aufrechterhaltung von Handelsverträgen, wenn ihm seine besonders bevorzugte Stellung erhalten bleibt.

Das Bestreben der vertragschließenden Staaten, den durch einen Handelsvertrag geschaffenen Zustand möglichst auch für die Zeit nach Vertragsabschluß zu erhalten, ist der Anlaß für die Aufnahme der Meistbegünstigungsformel in die merkantilistischen Handelsverträge. Man sichert sich gegenseitig zu, während der Geltung des Vertrages keine dritte Macht mehr zu begünstigen als die Vertragspartei, und gibt dieser Abmachung dadurch Gewicht, daß man eine Strafdrohung hinzufügt, die dahin lautet, daß jede trotzdem gewährte Begünstigung zugunsten eines dritten Staates dem Vertragsgegner ipso jure zugute kommt. Für eine Zeit, in der möglichst jedem Zugeständnis eine zum mindesten entsprechende Gegenleistung gegenüberstehen soll, ist der unentgeltliche Anfall der später gemachten Begünstigungen eine harte Strafe, die in der Regel geeignet sein wird, eine vertragswidrige Durchbrechung des für die merkantilistischen Handelsverträge grundlegenden Prinzips der reinen Reziprozität zu verhindern.

Mit dem Abschluß der merkantilistischen Epoche verliert auch das reine Reziprozitätssystem, wie es in seinem merkantilistischen Sinne zu verstehen ist, mehr und mehr von seinem ursprünglichen Charakter. Die engherzige Wirtschaftsauffassung der Merkantilisten ist nicht geeignet, um die auswärtige Handelspolitik für alle Zeiten zu beeinflussen.

* * *

Amerikanisches Reziprozitätssystem.

Das amerikanische Reziprozitätssystem gewinnt gegen Ende des 18. Jahrhunderts auf die internationale Handelspolitik Einfluß. Es unterscheidet sich erheblich von der reinen Reziprozität im merkantilistischen Sinne.

Innerhalb des handelspolitischen Systems steht das amerikanische Reziprozitätssystem in der Mitte zwischen dem reinen Reziprozitätssystem und der unbedingten Meistbegünstigung. Oft wird daher das amerikanische Reziprozitätssystem auch als reziproke oder bedingte Meistbegünstigung bezeichnet[5]). Zeigt die reziproke Meistbegünstigung gegenüber der unbedingten Meistbegünstigung eine stärkere Betonung individueller Handelsbeziehungen, so bedeutet sie gegenüber dem reinen Reziprozitätssystem eine beachtliche Abschwächung der streng individuellen Regelung der handelspolitischen Beziehungen von Staat zu Staat.

---

[5]) Vgl. F. Borchardt: „Entwicklungsgeschichte der Meistbegünstigung im Handelsvertragssystem". 1906. S. 56 ff.

Wenn es die Aufgabe der merkantilistischen Handelsverträge gewesen ist, daß sich die Vertragsstaaten einander besonders bevorzugte Begünstigungen gegenüber dritten Staaten für die gesamte Vertragsdauer gewähren, so geht die reziproke Meistbegünstigung bereits von dem Grundsatz aus, dem Vertragskontrahenten eine gleich günstige Behandlung mit allen dritten Staaten zugute kommen zu lassen. Zum Unterschied von der unbedingten Meistbegünstigung fordert aber die reziproke Meistbegünstigung, daß die Erlangung dieser Gleichstellung an die Erfüllung der gleichen Bedingungen geknüpft ist, wie sie für die Erstbegünstigten gegolten haben. Für den gegenwärtigen Stand der Handelsbeziehungen versprechen die Vertragsstaaten, sich auf der Grundlage der Meistbegünstigung zu behandeln; künftige Vergünstigungen dritter Staaten sollen den vertragschließenden Staaten nur dann ohne weiteres und unentgeltlich zufallen, wenn auch die in Frage kommende Vergünstigung unentgeltlich erteilt worden ist. Entgeltliche Vergünstigungen werden dagegen nur gegen dieselbe Vergütung oder gegen eine gleichwertige Gegenleistung gewährt.

Die Formel der reziproken Meistbegünstigung ist erstmalig im Artikel 2 des Handelsvertrages vom 6. Februar 1778 zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und Frankreich zur Anwendung gekommen[6]):

> „Der Allerchristlichste König und die Vereinigten Staaten von Amerika verpflichten sich gegenseitig, anderen Nationen keinerlei besondere Vergünstigungen in betreff des Handels und der Schiffahrt zu gewähren, die nicht sofort auch dem anderen Teile mit zugute kommen, und zwar unentgeltlich, wenn das Zugeständnis zugunsten der anderen Nation unentgeltlich erfolgt ist, oder gegen Gewährung einer Entschädigung von möglichst gleichem Wert in dem Falle, daß das Zugeständnis ein bedingtes war."

In diesem Sinne hat die reziproke Meistbegünstigungsklausel in der Zeit nach 1778 in steigendem Maße Eingang in die Handelsverträge gefunden. Mit dem Cobden-Vertrage von 1860 kommt diese Epoche zum Abschluß. Nur die Vereinigten Staaten von Amerika haben noch bis zum Weltkriege an der reziproken Meistbegünstigung festgehalten, ohne aber in der Zeit nach 1860 auf die Entwicklung der internationalen Handelspolitik entscheidenden Einfluß ausüben zu können[7]).

---

[6]) Vgl. G. F. Martens: „Récueil de traités". II, 589.

[7]) Der erste Handelsvertrag der Vereinigten Staaten von Amerika mit der unbedingten Meistbegünstigung ist im Jahre 1915 mit England abgeschlossen worden. Von dieser Zeit ab haben sich die Vereinigten Staaten von Amerika bewußt von der reziproken Meistbegünstigung abgewandt. Auch der Handelsvertrag der Vereinigten Staaten von Amerika mit Deutschland vom 8. Dezember 1923 beruht auf der unbedingten Meistbegünstigung.

Die Ursachen für die handelspolitische Neuorientierung durch den Cobden-Vertrag liegen in den Nachteilen der reziproken Meistbegünstigung und in der weltwirtschaftlichen Entwicklung des 19. Jahrhunderts begründet.

Die reziproke Meistbegünstigung kann auf die Dauer der Kompliziertheit der heutigen internationalen Wirtschaftsbeziehungen nicht gerecht werden. Vor allem, da es im Ermessen des gewährenden Staates steht, ob ein Zugeständnis unentgeltlich gewährt wird, und was als entsprechendes Entgelt anzusehen ist, hat die reziproke Meistbegünstigung in steigendem Maße zu dem Zwecke Verwendung gefunden, um durch willkürliche Auslegung den zwischenstaatlichen Warenverkehr zu differenzieren[8]). Der ursprüngliche handelspolitische Zweck der reziproken Meistbegünstigung, der gerade in der Vermeidung späterer Differenzierungen besteht, wird dadurch in sein Gegenteil verkehrt. Die Folge davon ist, daß die reziproke Meistbegünstigung zur Quelle fortgesetzter Streitigkeiten wird und keinen reibungslosen handelspolitischen Verkehr der Staaten ermöglicht. Die reziproke Meistbegünstigung ist somit kaum geeignet, den Vertragsparteien die Gewißheit zu verschaffen, immer zu den „am meisten begünstigten Nationen" zu gehören. Die Vertragsstaaten haben zwar einen Rechtsanspruch auf Gleichstellung mit allen anderen Nationen, die Verwirklichung dieses Anspruchs ist aber bei Böswilligkeit einer Partei unmöglich.

Selbst wenn man den Fall annimmt, daß eine unterschiedliche Behandlung der einzelnen Staaten innerhalb des reziproken Meistbegünstigungssystems unterbleibt, so enthält die reziproke Meistbegünstigung immer noch genügend Nachteile, um sie nicht anzuwenden. Denkt man sich das System der reziproken Meistbegünstigung über eine größere Anzahl von Staaten verbreitet, so muß das bei der heutigen starken Verflechtung aller Volkswirtschaften zu dauernden Handelsvertragsverhandlungen führen. Jede zwischen zwei Staaten glücklich erzielte Verständigung über die Uebertragung einer an einen dritten Staat zugestandenen Zollermäßigung wird wegen der hierfür bezahlten neuen Zollermäßigung weitere Verhandlungen mit anderen Staaten zur Folge haben. Schon an seiner technischen Undurchführbarkeit muß dieses System scheitern. Entscheidend aber ist, daß an die Stelle der erwünschten Stabilität der handelspolitischen Beziehungen zwischen den Staaten eine dauernde Unsicherheit tritt, welche sowohl für die an der Ausfuhr Beteiligten wie für die auf den Binnenmarkt Angewiesenen gleich unerträglich ist.

Einer rückschauenden historischen Darstellung kann die Aufnahme der reziproken Meistbegünstigung in die Handelsverträge nur als Versuch zur Ueberwindung der handelspolitischen Anschauungen des

---

[8]) Vgl. Richard Schüller: „Meistbegünstigung und Vorzugsbehandlung". 1915. S. 142.

Merkantilismus erscheinen. Das ist besonders in dem Zeitpunkt deutlich geworden, als im Laufe des 19. Jahrhunderts freihändlerische Ideen auf die Handelspolitik der Staaten einen Einfluß zu gewinnen beginnen.

* * *

Unbedingtes Meistbegünstigungssystem.

Die freihändlerischen Tendenzen des 19. Jahrhunderts setzen im internationalen Handelsverkehr an die Stelle der rechnerischen Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung die ideelle Gleichheit aller Staaten. Die Handelsverträge hören auf, ausschließliche Zollbegünstigungen zu bewilligen. Jede in einem Vertrag enthaltene Verkehrs- und Zollerleichterung wird allen Vertragsstaaten eingeräumt. Zu einer Zeit, in der man glaubt, daß der internationale Handelsverkehr sich bald ungehindert bewegen wird und alle Zollschranken fallen werden, hat man keine Bedenken, sondern sieht es als vorteilhaft an, alle Zugeständnisse zu verallgemeinern.

Der erste positive Schritt einer solchen Auffassung läßt sich im Cobden-Vertrage vom Jahre 1860 erkennen. Dort tritt die Absicht der Vertragsparteien am deutlichsten hervor; sie zeigt, wie wenig es ihnen darauf ankommt, bestimmte Vorteile in Form von besonderen Zugeständnissen zu „erhandeln". Durch den vollkommenen Verzicht auf Gegenseitigkeit im Sinne rechnerischer Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung ist mit dem Cobden-Vertrage der entscheidende Schritt getan, um die Handelsbeziehungen unabhängig von staatspolitischen Erwägungen nach den wirtschaftlichen Bedingtheiten des eigenen Staates zu bestimmen und zu regulieren. In der unbedingten Meistbegünstigung wird das formale Prinzip hierfür geschaffen. Dementsprechend muß der Begriff der Meistbegünstigung in diesem bestimmten historischen Sinne gekennzeichnet werden.

---

§ 2. Begriff der Meistbegünstigung.

Der Begriff der Meistbegünstigung ist in der heutigen handelspolitischen Praxis eindeutig festgelegt. Nur im Sinne des Cobden-Vertrages wird er verstanden. Mit der merkantilistischen Meistbegünstigung besteht keinerlei innerer Zusammenhang, da diese eine unterschiedliche Behandlung gewährleisten und nur in der Form der Strafe gegenüber dem vertragsbrüchigen Staat zur Anwendung kommen soll. Heute wird mit der Meistbegünstigung gerade die entgegengesetzte Wirkung bezweckt, möglichst oft zur Anwendung zu gelangen und für eine gleichmäßige Behandlung aller Wettbewerber zu sorgen.

Ausgangspunkt für die begriffliche Kennzeichnung der Meistbegünstigung hat deren wirtschaftliche Aufgabe zu sein. Was mit der Meistbegünstigung erreicht werden soll, ist die Schaffung eines neutralen Marktes, wo der Kaufmann des meistbegünstigten Staates die Sicherheit erhält, daß er nicht durch einen günstiger gestellten fremden Wettbewerber verdrängt wird. Zwar läßt die Meistbegünstigung die zollpolitische Unabhängigkeit des Staates, nach welchem Waren ausgeführt werden, unberührt, aber der Kaufmann des meistbegünstigten Staates soll damit rechnen können, daß außerhalb der jeweiligen Zollschranken in diesem Lande keine anderen Vorteile zu bewältigen sind, als die, welche die Produktionsbedingungen der anderen Länder gewähren. Von dieser wirtschaftlichen Aufgabe ist auszugehen, um zu einer einheitlichen allgemeinen Begriffsbestimmung der Meistbegünstigung zu kommen.

* * *

Eine einheitliche allgemeine Begriffsbestimmung der Meistbegünstigung ist in doppelter Hinsicht möglich, sowohl im formalen wie im materiellen Sinne.

Formal bezeichnet man als Meistbegünstigung die vertragsmäßige oder autonome Zusicherung des die Meistbegünstigung gewährenden Staates, durch die er sich einem anderen Staate gegenüber verpflichtet, diesen auf den im Vertrage oder autonom festgestellten Gebieten ohne weiteres an den Begünstigungen und Vorrechten teilnehmen zu lassen, welche er einem dritten Staate bereits gewährt hat oder in Zukunft gewähren wird.

Materiell ist die Meistbegünstigung das System der Gleichstellung alles Ausländischen untereinander in bezug auf Zulassung und Behandlung im Inland bei gleichzeitiger — tatsächlicher oder möglicher — unterschiedlicher Behandlung alles Ausländischen gegenüber dem Inländischen[9]). Alle meistbegünstigten Staaten genießen infolgedessen die gleichen Vorteile und sind den gleichen erschwerenden Hindernissen ausgesetzt. Ihre lückenlose und vollkommene Gleichstellung ist ohne weitere Gegenleistung oder Verhandlung vollständig und gleichsam selbsttätig sichergestellt. Eine Zurücksetzung des meistbegünstigten Staates ist im Rahmen der Meistbegünstigung nicht möglich.

Aus der allgemeinen Begriffsbestimmung der Meistbegünstigung sowohl im formalen wie im materiellen Sinne geht hervor, daß der Begriff der Meistbegünstigung eigentlich aus zwei verschiedenen Bestandteilen besteht, die eine negative und positive Funktion enthalten, gegenseitig sich aber dennoch ergänzen. Für die späteren Er-

---

9) Vgl. W. Offermann: „Die Meistbegünstigung, ihr Wesen und ihre Entwicklung in der Handelspolitik der letzten 50 Jahre". 1928. S. 4.

örterungen über die Durchbrechung der Meistbegünstigung ist es wichtig, dies zu erkennen. Negativ ist es das Verbot gegenüber dem die Meistbegünstigung gewährenden Staat, die Staatsangehörigen und die Erzeugnisse des anderen Teiles in keiner ungünstigeren Weise zu behandeln, sie insbesondere mit keinen höheren und lästigeren Steuern, Zöllen und sonstigen Abgaben zu belegen als denjenigen, welche bei den gleichen Erzeugnissen und Personen irgendeines dritten Staates erhoben werden. Positiv ist es das Gebot, jede Vergünstigung, jede Erleichterung und jeden Vorteil irgendeiner Art, welchen der die Meistbegünstigung gewährende Staat einem dritten Staate jetzt oder künftig einräumt, auch auf den meistbegünstigten Staat auszudehnen.

* * *

Mit der Kennzeichnung des allgemeinen Inhalts ist der Begriff der Meistbegünstigung geklärt. Das Verdienst des Völkerbundes ist es, die nähere Kennzeichnung des Begriffs der Meistbegünstigung auf Grund eingehender Beratungen in einer Formulierung festgelegt zu haben[10]).

Entsprechend einem Beschlusse der Weltwirtschaftskonferenz im Jahre 1927[11]) hat sich der Wirtschaftsausschuß des Völkerbundes auf seiner 17. Tagung vom 14. bis 19. Januar 1929 zum Zwecke der Auslegung und der Abgrenzung der Meistbegünstigung mit der Aufstellung einheitlicher Grundsätze befaßt. Das Ergebnis der Beratungen ist in einem Bericht niedergelegt, der vom Völkerbundsrat in

---

[10]) Vgl. Völkerbundsdrucksache: C. 138. M. 53. 1929. II.

[11]) Vgl. den Schlußbericht der Weltwirtschaftskonferenz vom 23. Mai 1927 (herausgegeben vom Reichswirtschaftsministerium. S. 61 ff.):

„1. Die Konferenz hält die gegenseitige Gewährung unbeschränkter Meistbegünstigung in bezug auf Zölle und Handelsbedingungen für eine wesentliche Voraussetzung der freien und gesunden Entwicklung des zwischenstaatlichen Handels, und sie hält es im Interesse der Stabilität und Sicherheit des Handels für äußerst wünschenswert, die Meistbegünstigung für einen nicht zu kurzen Zeitraum durch Handelsverträge sicherzustellen.

2. Die Konferenz erkennt zwar an, daß jeder Staat selbst entscheiden muß, in welchen Fällen und in welchem Maße diese grundlegende Sicherung in einen bestimmten Vertrag aufzunehmen ist; aber sie empfiehlt aufs dringlichste, die Meistbegünstigungsklausel nach Umfang und Form möglichst weit und großzügig zu fassen und sie nicht durch Sonderbestimmungen oder Auslegung zu schwächen oder einzuschränken.

3. Die Konferenz empfiehlt, der Völkerbundsrat wolle den Wirtschaftsausschuß damit betrauen, alle erforderlichen Erörterungen, Umfragen und Untersuchungen anzustellen, auf Grund deren geeignete Maßnahmen vorgeschlagen werden können, um entweder in den verschiedenen europäischen Staaten gleiche Zollsysteme oder wenigstens eine gemeinsame Grundlage für Handelsverträge sowie ferner die Aufstellung klar umschriebener, einheitlicher Grundsätze in allen Ländern hinsichtlich der Auslegung und des Umfanges der Meistbegünstigungsklausel für Zölle und sonstige Abgaben sicherzustellen."

seiner Sitzung vom 7. März 1929 genehmigt worden ist und auch die Billigung der Völkerbundsversammlung gefunden hat. Als Formulierung der Meistbegünstigungsklausel hat der Wirtschaftsausschuß folgende Fassung aufgestellt, die allen Staaten zur Annahme empfohlen wird:

„Die hohen vertragschließenden Teile kommen überein, sich gegenseitig die unbedingte und unbeschränkte Meistbegünstigung zu gewähren für alles, was die Zollsätze, alle Nebenabgaben und die Art ihrer Erhebungen betrifft, sowie für die Vorschriften, Formalitäten und Gebühren, die mit der Zollabfertigung verbunden sind.

Somit werden die Natur- und Gewerbeerzeugnisse, die im Gebiete eines der vertragschließenden Teile ihren Ursprung haben, in keinem Falle anderen oder höheren Zöllen, Abgaben oder Gebühren, noch anderen oder lästigeren Vorschriften und Formalitäten unterworfen werden, als denen, welchen die gleichartigen Erzeugnisse eines dritten Landes zur Zeit unterworfen werden.

Ebenso werden die aus dem Gebiete des einen nach dem Gebiete des anderen vertragschließenden Teiles ausgeführten Natur- oder Gewerbeerzeugnisse in gleicher Hinsicht keinesfalls anderen oder höheren Zöllen, Abgaben oder Gebühren und ebensowenig anderen oder lästigeren Vorschriften oder Formalitäten unterworfen als denen, welchen die gleichen Erzeugnisse unterliegen, wenn sie nach dem Gebiete irgendeines anderen Landes bestimmt sind.

Alle Vorteile, Begünstigungen, Vorrechte und Befreiungen, die auf den erwähnten Gebieten einer der vertragschließenden Teile für die aus irgendeinem anderen Lande stammenden oder nach dem Gebiete eines anderen Landes bestimmten Natur- oder Gewerbeerzeugnisse zugestanden hat oder in Zukunft zugestehen sollte, werden unverzüglich und ohne Gegenleistung auf die gleichartigen Erzeugnisse angewandt, die aus dem Gebiete des anderen vertragschließenden Teiles stammen oder dahin bestimmt sind."

Der klare Wortlaut der Meistbegünstigungsformulierung des Wirtschaftsausschusses des Völkerbundes läßt den begrifflichen Inhalt der Meistbegünstigung ohne Schwierigkeiten erkennen[12]). Im ersten Absatz wird der Grundsatz der unbedingten und unbeschränkten Meistbegünstigung festgestellt. Im zweiten und dritten Absatz wird aus den allgemeinen Grundsätzen des ersten Absatzes die negative Folgerung gezogen, daß dem Handel des meistbegünstigten Staates keine besonderen Abgaben oder Gebühren irgendwelcher Art auferlegt werden dürfen, die nicht gleichzeitig alle übrigen Staaten treffen. Im vierten Absatz ist die positive Folgerung aus dem Vorhergehenden

---

[12]) Vgl. R. Riedl: „Ausnahmen von der Meistbegünstigung". 1931. S. 4.

abgeleitet, daß jeder Vorteil, der irgendeinem Staate eingeräumt wird, unmittelbar und ohne Entgelt auch auf die gleichartigen Erzeugnisse des meistbegünstigten Staates angewandt werden muß.

In voller Uebereinstimmung mit den von der Weltwirtschaftskonferenz aufgestellten Grundsätzen ist der Wirtschaftsausschuß des Völkerbundes bestrebt gewesen, die Meistbegünstigungsklausel so zu fassen, daß sie ihrer wirtschaftlichen Aufgabe gerecht wird und die vollständige Gleichstellung mit dem am meisten begünstigten Staate sicherstellt. Für die weiteren Erörterungen kann die Meistbegünstigungsformel des Wirtschaftsausschusses des Völkerbundes durchaus als Grundlage angesehen werden.

---

§ 3. Allgemein anerkannte Beschränkungen.

Zum Begriff der Meistbegünstigung gehört es, auch ihre allgemein anerkannten Beschränkungen hervorzuheben. Als allgemein anerkannte Beschränkung ist jede Ausnahme von der Meistbegünstigung anzusehen, die einen doppelten Charakter trägt, welche erstens allgemein anerkannt ist und zweitens mit der wirtschaftlichen Aufgabe der Meistbegünstigung nicht in Widerspruch steht. Unzureichend ist eine Ausnahme, welche nur des öfteren vertraglich vereinbart wird, ohne die Voraussetzungen einer allgemein anerkannten Beschränkung der Meistbegünstigung zu erfüllen. Erst wenn eine Ausnahme als allgemein anerkannt gilt und auch mit der wirtschaftlichen Aufgabe der Meistbegünstigung nicht in Widerspruch steht, kann sie als eine Beschränkung gelten, die zum begrifflichen Inhalt der Meistbegünstigung gehört.

Nur in wenigen Fällen werden die Voraussetzungen einer allgemein anerkannten Beschränkung der Meistbegünstigung vorliegen können. Dies ist die Ursache dafür, daß sich durch die geschichtliche Entwicklung ein festumrissener Kreis von Beschränkungen der Meistbegünstigung herausgebildet hat, um gewissen wirtschaftlichen Sonderfällen Rechnung zu tragen. Ohne Schaden konnte dieser festumrissene Kreis von Beschränkungen in das Meistbegünstigungssystem des Cobden-Vertrages aufgenommen werden und auch vom Standpunkt einer möglichst intensiven Weltwirtschaft als ungefährlich erscheinen.

* * *

Die allgemein anerkannten Beschränkungen der Meistbegünstigung umfassen drei besondere Fälle: die Ausnahmen des kleinen Grenzverkehrs, der vollkommenen Zollunion und der Kolonien. Das Kennzeichen der beiden ersten Ausnahmen ist es, daß sie ohne besondere Vereinbarung gelten. Die Ausnahme für Kolonien kann da-

gegen nur auf Grund einer besonderen Vereinbarung geltend gemacht werden, was in der handelspolitischen Praxis jedoch nicht überall durchgeführt wird.

Grenzverkehrsklausel.

Die Ausnahme des kleinen Grenzverkehrs umfaßt alle Begünstigungen, die sich zwei angrenzende vertragschließende Staaten zur Erleichterung des örtlichen Verkehrs innerhalb eines genau umschriebenen Grenzgebietes gewähren. In Gegenden, wo die Grenze nicht durch eine schwer überschreitbare natürliche Schranke gebildet wird, ist die Aufrechterhaltung einer Zollschranke zwischen zwei aneinandergrenzenden Staaten eine erhebliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsführung der Grenzbevölkerung. In solchen Fällen hält man es für gerechtfertigt, als Ausnahme von der Meistbegünstigung die Zollfreiheit im Warenverkehr zwischen den Bewohnern der beiderseitigen Grenzbezirke zu gewähren, ohne daß irgendein dritter Staat auf Grund der Meistbegünstigung eine Einwendung dagegen zu erheben berechtigt ist. Erforderlich ist nur, daß sich der kleine Grenzverkehr tatsächlich auch in den Grenzen dessen hält, was unbedingt notwendig ist, um den Wirtschaftsverkehr zwischen den Grenzbevölkerungen zu erleichtern. Die Zone, für die der kleine Grenzverkehr gilt, ist je nach den Verhältnissen der einzelnen Grenze verschieden. In der Regel erstreckt sich der kleine Grenzverkehr auf zehn bis fünfzehn Kilometer beiderseits der Grenze. Begünstigungen, die innerhalb dieser engbegrenzten Zone zugestanden sind, werden für dritte Staaten nur selten von größerem Wert sein. Hinzu kommt, daß wegen der Berücksichtigung der besonderen zugrundeliegenden Verhältnisse diese Begünstigungen einen ausgesprochen örtlichen Charakter haben und ihre Inanspruchnahme durch dritte Länder auf die an anderen Grenzen vorherrschenden Verhältnisse nicht paßt. Je kleiner aber die aneinandergrenzenden Staaten sind, desto größer wird der Anteil des kleinen Grenzverkehrs im Vergleich zum Gesamtverkehr sein; damit kann auch das Interesse dritter Staaten an den Begünstigungen des kleinen Grenzverkehrs trotz ihrer eigentlich örtlichen Bedeutung wachsen.

Zollunionsklausel.

Die zweite allgemein anerkannte Ausnahme von der Meistbegünstigung betrifft die vollkommene Zollunion eines zur Meistbegünstigung verpflichteten Staates mit einem dritten Staate. Gestützt wird diese Auffassung mit rechtlichen Argumenten. Durch die vollkommene Zollunion wird zwischen selbständigen Staaten ein einheitliches und geschlossenes Zollgebiet ohne jede inneren Zölle geschaffen. Das Wesentliche daran ist, daß dadurch eine neue Völkerrechtspersönlichkeit entsteht, welche die handelspolitischen Vertragsbeziehungen der zollvereinten Länder im Innen- und Außenverhältnis verändert. Im

Innenverhältnis werden durch die vollkommene Zollunion die zollvereinten Gebiete zum gemeinsamen handelspolitischen Inland. Begünstigungen, auf die kraft der Meistbegünstigung ein Anspruch erhoben werden könnte, haben sich die zollvereinten Länder daher nicht gewährt. Im Außenverhältnis hat sich eine Veränderung der vertragschließenden Subjekte vollzogen. Die ehemals getrennten Zollgebiete haben ihre Völkerrechtspersönlichkeit verloren. Als Rechtsnachfolgerin ist die Zollunion an ihre Stelle getreten. Entsprechend der Veränderung der vertragschließenden Subjekte sind auch die Meistbegünstigungsansprüche gegenüber den ehemals getrennten Zollgebieten nicht bestehen geblieben, sondern auf das ganze Gebiet der Zollunion als Rechtsnachfolgerin übergegangen.

Oft wird es schwierig sein, zu entscheiden, ob eine neue Rechtspersönlichkeit entstanden und damit eine vollkommene Zollunion gegeben ist oder nicht. Das gilt vor allem in den Fällen, wo Binnenzölle vereinbart sind. Es ist notwendig, hierüber Klarheit zu schaffen, weil von der Beantwortung dieser grundlegenden Frage es in der Regel abhängt, ob eine Ausnahme von der Meistbegünstigung zu machen ist. In den Fällen, wo zwar von vornherein eine vollkommene Zollunion mit einheitlicher Zollverwaltung vereinbart ist, aber während einer Uebergangsperiode von beschränkter Dauer Binnenzölle mit staffelmäßigen, in festgesetzten Zeitabschnitten eintretenden Herabsetzungen erhoben werden sollen, muß die entstandene Zollunion von Anfang an als neue Völkerrechtspersönlichkeit und Rechtsnachfolgerin der ehemals getrennten Zollgebiete angesehen werden[13]).

Handelt es sich dagegen bei den vereinbarten Binnenzöllen nicht um eine zeitlich beschränkte Uebergangsregelung, sondern ist die Zollunion in der Absicht geschaffen, eine Zwischenzollinie zwischen den vertragschließenden Staaten dauernd bestehen zu lassen und auch die einzelnen staatlichen Zollverwaltungen aufrechtzuerhalten, so ist eine Rechtspersönlichkeit im völkerrechtlichen Sinne überhaupt nicht entstanden. In diesem Falle haben wir es mit der sogenannten unvollkommenen Zollunion zu tun. Die vertragschließenden Staaten bleiben in ihrer Handelspolitik selbständige Rechtssubjekte, gegen welche die Meistbegünstigungsansprüche dritter Staaten geltend gemacht werden können. Die Folge davon ist, daß die Sonderbegünstigungen, die sich die Vertragsstaaten innerhalb einer unvollkommenen Zollunion gewährt haben, auf alle meistbegünstigten Staaten auszudehnen sind. Diese herrschende Lehre von der Unvereinbarkeit der unvollkommenen Zollunion mit der Meistbegünstigung ist nicht unumstritten. Die sogenannte a maiori-Lehre vertritt den entgegengesetzten Standpunkt[14]).

[13]) Vgl. M. Schraut: „System der Handelsverträge und der Meistbegünstigung". 1884. S. 116.

[14]) In erster Linie sind es österreichische Volkswirte, welche die a maiori-Lehre vertreten. Vgl. S. Schilder: „Meistbegünstigung und Zollbevorzugung". (Zeitschrift für Völkerrecht. 1920. S. 293.)

Nach der a maiori-Lehre können die aus älteren Meistbegünstigungsverträgen abzuleitenden Rechte auch gegenüber den Verpflichtungen aus einer unvollkommenen Zollunion keine Anwendung finden. Ausgangspunkt dieser Lehre von der Vereinbarkeit der unvollkommenen Zollunion mit der Meistbegünstigung ist die Schlußfolgerung a maiori ad minus. Wenn die vollkommene Zollunion als größere Zollunion bereits zulässig ist, ohne daß daraus für die meistbegünstigten Staaten ein Anspruch entspringt, so muß nach der a maiori-Lehre mit noch größerer Berechtigung die unvollkommene Zollunion als kleinere Zolleinigung zulässig sein. Durch die vollkommene Zollunion wird die ausländische Konkurrenz um den vollen Betrag der die geeinten Staaten umgebenden Zölle benachteiligt, bei der unvollkommenen Zollunion hingegen nur um den Unterschied zwischen den für alle Staaten geltenden Zöllen und den Zwischenzöllen.

Die a maiori-Lehre ist aus zwei Gründen abzulehnen. Erstens aus rechtlichen Gründen. Auch die a maiori-Lehre läßt die Tatsache unerörtert, daß bei der unvollkommenen Zollunion eine Veränderung der Vertragssubjekte nicht erfolgt und eine neue Rechtspersönlichkeit nicht entsteht. Zweitens aber ist es überhaupt nicht möglich, eine klare Unterscheidung zwischen einer unvollkommenen Zollunion und einem Handelsvertrage mit beabsichtigter gegenseitiger Zollbevorzugung zu ziehen. Als Ergebnis ist somit festzustellen, daß nur die vollkommene Zollunion, die eine eigene Völkerrechtspersönlichkeit besitzt, den rechtlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen entspricht, um von der Meistbegünstigung ausgenommen zu werden.

* * *

Mit dem kleinen Grenzverkehr und der vollkommenen Zollunion sind die beiden anerkannten Beschränkungen der Meistbegünstigung gekennzeichnet, die von selbst und ohne besondere Vereinbarung gelten. Dennoch hat der Wirtschaftsausschuß des Völkerbundes den Staaten empfohlen, als allgemeinen Vorbehalt diese beiden Ausnahmen der Meistbegünstigung besonders hervorzuheben. Im fünften Absatz seiner Formulierung der Meistbegünstigungsklausel ist folgender Wortlaut vorgeschlagen:

> „Ausgenommen von den Meistbegünstigungsverpflichtungen sind jedoch die Begünstigungen, die anderen benachbarten Staaten zur Erleichterung des Grenzverkehrs gegenwärtig eingeräumt sind oder künftig eingeräumt werden könnten, sowie diejenigen Begünstigungen, die sich aus einer Zollunion ergeben, die einer der vertragschließenden Teile bereits abgeschlossen hat oder künftig abschließen könnte."

* * *

Neben dem kleinen Grenzverkehr und der vollkommenen Zollunion steht als dritte allgemein anerkannte Beschränkung der Meistbegünsti-

gung die Kolonialklausel, die sich zwar ebenfalls durchaus im Rahmen der Meistbegünstigung hält und auch mit ihrer wirtschaftlichen Aufgabe vereinbar ist, aber im Gegensatz zur ersten Gruppe nur auf Grund einer besonderen Vereinbarung gilt.

Kolonialklausel.

Durch die Kolonialklausel wird die Meistbegünstigung in ihrer Anwendbarkeit auf die Kolonialgebiete der vertragschließenden Staaten eingeschränkt. Ihre Rechtfertigung findet die Kolonialklausel in den besonderen rechtlichen und handelspolitischen Beziehungen zwischen dem Mutterland und den Kolonien. Mutterland und Kolonien stehen sich nicht gegenüber wie zwei unabhängige Staaten. Wird die Kolonie nur als Herrschaftsobjekt und Bestandteil des Mutterlandes behandelt, so müssen Mutterland und Kolonien rechtlich und handelspolitisch als ein Gebiet aufgefaßt werden. In den Grenzen seines einheitlichen Machtbereichs kann ein souveräner Staat aber nach seinem Belieben handelspolitische Regelungen treffen. Jeder Staat hat daher das Recht, die Meistbegünstigung, die er anderen Staaten gewährt, in ihrer Anwendbarkeit auf seine Kolonialgebiete durch ausdrückliche Vereinbarung mit den meistbegünstigten Staaten einzuschränken, ohne sich dadurch in einen Gegensatz zur Aufgabe und zu den Grundsätzen der Meistbegünstigung zu bringen.

Die Einschränkungen der Meistbegünstigung in ihrer Anwendbarkeit auf die Kolonialgebiete erfolgen in doppelter Hinsicht. Erstens ist es möglich, die Sonderbegünstigungen zwischen dem Mutterland und den Kolonien von der Meistbegünstigung auszunehmen. Zweitens aber braucht die Meistbegünstigung überhaupt nur für das Mutterland gewährt zu werden, um von vornherein die Kolonien auszuschließen. In beiden Fällen ist es erforderlich, daß die Einschränkungen der Meistbegünstigung in ihrer Anwendbarkeit auf die Kolonialgebiete durch besondere Vereinbarung erfolgen, andernfalls müßte die Meistbegünstigung für das gesamte Gebiet von Mutterland und Kolonien ohne jede Einschränkung gewährt werden.

Auf Grund von theoretischen Erörterungen haben sich die beiden kolonialen Einschränkungen der Meistbegünstigung ergeben. Die Praxis zeigt nicht jene Einheitlichkeit und Systematik, wie sie entsprechend den theoretischen Erörterungen möglich und wünschenswert wäre. Einheitlichkeit besteht nur darüber, daß die beiden Einschränkungen der Meistbegünstigung durch die Kolonialklausel als allgemein anerkannt zu gelten haben. Im übrigen aber sind die Formulierungen in jedem einzelnen Falle und das, was Grundsatz und Ausnahme zu gelten hat, in verschiedener Weise gelöst.

Die Unanwendbarkeit der Meistbegünstigung auf die Sonderbegünstigungen zwischen dem Mutterland und den Kolonien ist in der Praxis noch am einheitlichsten geregelt. Zwar hat sich der Wirt-

schaftsausschuß des Völkerbundes in seinem Gutachten über die Meistbegünstigungsklausel[15]) gerade in dieser Frage „wegen ihrer politischen Seiten" jeder Stellungnahme enthalten. Tatsächlich besteht aber ganz allgemein die einheitliche Auffassung, daß die Sonderbegünstigungen zwischen dem Mutterland und den Kolonien erst durch Vereinbarung zu einer Ausnahme der Meistbegünstigung werden. Frankreich hat das in ausdrücklicher Form getan. Es heißt z. B. im Artikel 45 des deutsch-französischen Handelsvertrages vom 17. August 1927[16]):

> „Die Gewährung der Meistbegünstigung gibt Deutschland nicht das Recht, die Vorzugsbehandlung zu beanspruchen, die Frankreich gegenwärtig oder künftig den französischen Kolonien, Protektoraten und Mandatsgebieten in seinem Zollgebiet oder die französischen Kolonien und Protektorate gegenwärtig oder künftig Frankreich, den französischen Kolonien, Protektoraten und Mandatsgebieten gewähren."

Dasselbe, was Frankreich in ausdrücklicher Form vereinbart hat, ist durch Großbritannien in verhüllter Form geschehen. Großbritannien gewährt die Meistbegünstigung insoweit, als sie sich auf „fremde Länder" bezieht. Nach englischer Auffassung sind aber die gesamten englischen Kolonien, Dominien, Schutz- und Mandatsgebiete sämtlichst keine fremden Staaten. Die von seiten Großbritanniens gewährte Meistbegünstigung kann daher nur gegenüber dritten Staaten wirken und einer Sonderbehandlung nicht im Wege stehen, welche das Mutterland den Kolonien oder die Kolonien dem Mutterland einräumen. Als Beispiel sei auf Artikel 8 des deutsch-englischen Handelsvertrages vom 2. Dezember 1924[17]) verwiesen:

> „In den Gebieten des einen der beiden vertragschließenden Teile erzeugte oder verfertigte und in die Gebiete des anderen Teiles von irgendwoher eingeführte Waren sollen keinen anderen oder höheren Zöllen oder Abgaben unterliegen als die in irgendeinem anderen f r e m d e n Lande erzeugten oder verfertigten gleichartigen Waren."

Von den einzelnen Unterschieden in der Formulierung abgesehen, läßt die praktische Durchführung des Vorbehalts über die Unanwendbarkeit der Meistbegünstigung auf die Sonderbegünstigung zwischen Mutterland und Kolonien eine einheitliche Grundlinie erkennen. Demgegenüber fehlt jede Einheitlichkeit für die in der Praxis üblichen Regelungen des zweiten kolonialen Vorbehalts, um die Meistbegünstigung unter Ausschluß der Kolonien auf das Mutterland zu beschränken. Gegenüber der sich aus den theoretischen Erörterungen ergebenden Regelung vertritt die Praxis in der Mehrzahl der Fälle

---

[15]) Vgl. Völkerbundsdrucksache: C. 138. M. 53. 1929. II

[16]) Vgl. Reichsgesetzblatt. 1927, II. 523.

[17]) Vgl. Reichsgesetzblatt. 1925, II. 777.

den entgegengesetzten Standpunkt, daß die Meistbegünstigung grundsätzlich für das Mutterland und nur auf Grund ausdrücklicher Vereinbarung auch für die Kolonien Geltung besitzt. Auch der Wirtschaftsausschuß des Völkerbundes hat in seinem Gutachten über die Meistbegünstigungsklausel[18]) den Standpunkt der herrschenden Praxis vertreten, daß die Meistbegünstigung allgemein so anzusehen sei, daß sie lediglich für das Gebiet des Mutterlandes gilt und nur bei ausdrücklichen gegenteiligen Bestimmungen auch auf die Kolonien auszudehnen ist. Ein Beispiel aus der Gruppe der Staaten, die diesen Standpunkt vertreten, ist Italien. Ohne daß besondere Abmachungen bestehen, findet die Meistbegünstigung, die Italien gewährt, keine Anwendung auf seine Kolonien. Auch Frankreich kann entsprechend seiner handelspolitischen Praxis zu der Gruppe von Staaten gezählt werden, die den Standpunkt des Wirtschaftsausschusses des Völkerbundes vertreten. Frankreich dehnt zwar die Meistbegünstigung, die es anderen Staaten gewährt, auf seine Kolonien aus, es glaubt aber die Ausdehnung der Meistbegünstigung auf seine Kolonien in jedem Falle besonders hervorheben zu müssen[19]). Den entgegengesetzten und entsprechend den theoretischen Erörterungen richtigen Standpunkt vertritt Großbritannien. Im Artikel 31 Abs. 1 des deutsch-englischen Handelsvertrages vom 2. Dezember 1924[20]) heißt es:

> „Die Bestimmungen des gegenwärtigen Vertrages sollen auf Indien und auf irgendein Dominion mit Selbstverwaltung, eine Kolonie, eine Besitzung oder ein Protektorat Seiner Britannischen Majestät nicht Anwendung finden, es sei denn, daß durch Seiner Britannischen Majestät Vertreter in Berlin der Wunsch Seiner Britannischen Majestät geäußert wird, daß die aufgeführten Bestimmungen auf irgendeines dieser Gebiete Anwendung finden sollen."

Wie auch immer die kolonialen Einschränkungen der Meistbegünstigung in jedem einzelnen Falle geregelt sein mögen, daß die Kolonialklausel überhaupt eine Ausnahme der Meistbegünstigung bildet, ist auch in der Praxis allgemein anerkannt. Was die Kolonialklausel nach der Meinung des Wirtschaftsausschusses des Völkerbundes zu einer politischen Frage werden läßt, ist etwas anderes. Es gibt Fälle, in denen zwischen Mutterland und Kolonie zwar die rechtlichen Zusammenhänge noch gewahrt sind, von einer handelspolitischen Einheit in Wirklichkeit aber nicht mehr gesprochen werden kann. Die englischen Dominien Kanada, Australien, Neuseeland, Südafrika und Irland befinden sich in einer solchen Stellung. Die englische Regierung hat keinen Einfluß auf die Handelspolitik der

---

[18]) Vgl. Völkerbundsdrucksache: C. 138 M. 53. 1929. II.

[19]) Vgl. Artikel 42 des deutsch-französischen Handelsvertrages vom 17. August 1927 (Reichsgesetzblatt 1927, II. 523).

[20]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1925, II. 777.

Dominien, die das Recht haben, ihre Zolltarife selbständig und ihre Handelsverträge mit dritten Staaten allein abzuschließen. Rechtlich bilden die englischen Dominien mit den Vereinigten Königreichen noch ein Ganzes, handelspolitisch hat man es mit verschiedenen Rechtssubjekten zu tun. Entsprechend den beiden kolonialen Einschränkungen ergeben sich danach zwei Schlußfolgerungen. Daß die Meistbegünstigung, die die englische Regierung anderen Staaten gewährt, in jedem Falle unter Ausschluß der englischen Kolonien auf die englischen Gebiete beschränkt bleiben muß, versteht sich infolge der handelspolitischen Unabhängigkeit der Dominien von selbst. Zweitens aber müssen die Vorzugszölle, welche die englische Regierung den Dominien und die Dominien der englischen Einfuhr gewähren, bereits als eine Durchbrechung der Meistbegünstigung angesehen werden. Hier liegt eine Ueberschreitung dessen vor, was zum Inhalt einer Kolonialklausel gemacht werden kann. Wenn Kolonien in allen anderen Beziehungen als selbständige handelspolitische Subjekte auftreten, dann kann man von ihnen beanspruchen, daß sie es auch dem Grundsatz der Meistbegünstigung gegenüber tun. Entscheidend dafür, ob ein Staat berechtigt ist, die Kolonialklausel als Ausnahme von der Meistbegünstigung für sich in Anspruch zu nehmen, ist somit die Frage, ob die Kolonie, die von der Meistbegünstigung ausgenommen werden soll, in ihrer Handelspolitik auch tatsächlich vom Mutterland abhängig ist oder nicht.

* * *

Die drei Klauseln für den Grenzverkehr, für die Zollunion und für die Kolonien gelten zusammen als die drei allgemein anerkannten Beschränkungen, die sich mit der Aufgabe und den Grundsätzen der Meistbegünstigung des Cobden-Vertrages vereinbaren lassen. Alle Ausnahmen, die nicht zu diesen drei allgemein anerkannten Beschränkungen gehören, enthalten eine Durchbrechung der Meistbegünstigung. Die Zahl dieser Ausnahmen, die als eine Durchbrechung der Meistbegünstigung angesehen werden müssen, ist nicht gering. Die Ursache dafür ist die Rückbildung der Meistbegünstigung nach dem Abschluß der handelspolitischen Periode des Cobden-Vertrages.

---

§ 4. Die Rückbildung der Meistbegünstigung.

Mit dem Cobden-Vertrage war die Entwicklung innerhalb des handelspolitischen Systems von Reziprozität und Meistbegünstigung auf der einen Seite der beiden entgegengesetzten Prinzipien der internationalen Handelspolitik angelangt. Daraus ergab sich, daß jede handelspolitische Neuorientierung unter Aufhebung oder Durchbrechung der Meistbegünstigung deren Rückbildung in Richtung

auf das Reziprozitätssystem bewirken mußte. Kaum zwei Jahrzehnte nach der Inkraftsetzung des Cobden-Vertrages begann diese Entwicklung einzusetzen, ohne daß bis zum heutigen Tage ein Umschwung eingetreten wäre.

Ursachen für die Rückbildung.

Verursacht wurde die Rückbildung der Meistbegünstigung, weil sich die Tendenzen der internationalen Handelspolitik nach 1880 gegenüber der Zeit des Cobden-Vertrages änderten.

Die Periode des Cobden-Vertrages wurde beherrscht von der freihändlerischen Bewegung. Dementsprechend hatte die Meistbegünstigung infolge ihrer verallgemeinernden Wirkung die besondere Aufgabe, den Abbau von hohen Zöllen zu beschleunigen. Ganz anders mußte das in dem Augenblick werden, als sich bei fast allen Staaten das Bestreben zum Protektionismus zeigte[21]). Dieses Bestreben äußerte sich einmal in der Form von erhöhten Schutzzöllen, zum anderen in der Form von staatlichen Eingriffen zur Beschränkung des freien Außenhandels.

Beide Formen von Protektionismus konnten in ihren Auswirkungen während der handelspolitischen Entwicklung seit 1880 nicht mit der Meistbegünstigung des Cobden-Vertrages vereinbart werden. Erhöhte Schutzzölle mußten bei einzelnen Staaten die Tendenz zur Schaffung von Differentialzöllen entstehen lassen, um bestimmte Staaten aus besonderen Gründen zu bevorzugen oder zu benachteiligen. Die Meistbegünstigung des Cobden-Vertrages stand diesen Bestrebungen entgegen. Die gleiche Unvereinbarkeit mußte sich für das Verhältnis zwischen der Meistbegünstigung und den staatlichen Eingriffen zur Beschränkung des freien Außenhandels ergeben. Indem der Staat durch seine Tätigkeit versuchte, den freien Außenhandel in seiner Wirkungsmöglichkeit zu beschränken, wurde der freie Wettbewerb der auswärtigen Staaten beseitigt. Die Aufrechterhaltung des freien und gleichen Wettbewerbs aller auswärtigen Staaten war aber gerade die Voraussetzung und die Aufgabe der Meistbegünstigung, wenn man sie in dem Sinne verstand, wie es der Cobden-Vertrag beabsichtigte.

Als die Staaten zum Protektionismus übergingen, gab es zwei Möglichkeiten, die als Folgerung aus der Unvereinbarkeit von Meistbegünstigung und Protektionismus für die Gestaltung der zukünftigen

---

[21]) Die Ursachen, die in der Zeit um 1880 den Umschwung der internationalen Handelspolitik herbeiführen, sind an dieser Stelle nicht zu untersuchen. Vgl. darüber Max Nitzsche: „Die handelspolitische Reaktion in Deutschland". 1905. (Münchener volkswirtschaftliche Studien. Bd. 72.) Max Nitzsche bringt in seiner Untersuchung eine eingehende Darstellung der Verhältnisse, die zwangsläufig eine Abkehr von der seit 1860 herrschenden Handelspolitik bedingen.

internationalen Handelspolitk zu ziehen waren. Die nächstgelegene Möglichkeit war die, daß man das System der Meistbegünstigung vollkommen aufgab und den internationalen Handelsverkehr ausschließlich auf das Reziprozitätssystem beschränkte. Zweitens aber war es möglich, das System der Meistbegünstigung und die protektionistischen Maßnahmen der einzelnen Staaten nebeneinander bestehen zu lassen und nur in den Fällen, wo sich ihre gegenseitige Unvereinbarkeit ergab, die Meistbegünstigung dem Protektionismus unterzuordnen. Wurde dieser zweite Weg beschritten und das Ziel verfolgt, die Meistbegünstigung in die protektionistische Handelspolitik einzugliedern, so blieb grundsätzlich das System der Meistbegünstigung bestehen, aber jeder Staat hatte durch Anwendung von protektionistischen Maßnahmen die Möglichkeit, in jedem Falle die Meistbegünstigung zu durchbrechen.

In der handelspolitischen Entwicklung nach 1880 wurde der zweite Weg gewählt, um über die Unvereinbarkeit von Meistbegünstigung und Protektionismus hinwegzukommen. Praktisch war es bei der weltwirtschaftlichen Verflochtenheit der einzelnen Staaten überhaupt nicht möglich, einen anderen Weg zu wählen, das System der Meistbegünstigung völlig aufzugeben und ausschließlich zum Reziprozitätssystem zurückzukehren. Hatten sich innerhalb des Reziprozitätssystems z. B. nur zwei wichtige Staaten umfangreiche und ausgiebige Zugeständnisse gemacht, so wäre schon damals als entsprechende Folge eine notwendige Neuregelung der handelspolitischen Verhältnisse bei fast allen größeren Staaten eingetreten. Jeder Staat, der an den gewährten Zugeständnissen auch nur das geringste Interesse hätte, wäre gezwungen gewesen, neue Zugeständnisse zu gewähren, um ebenfalls die Vorrechte eingeräumt zu erhalten, welche sich zunächst nur die beiden ersten Staaten gewährt hatten. Verhandlungen über die Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung hätten von einer unbegrenzten Zahl von interessierten Staaten begonnen, ohne daß ein Ende vorauszusehen war. Die technische Undurchführbarkeit des Reziprozitätssystems ließ von vornherein auch nach Abschluß der Periode des Cobden-Vertrages allein die Möglichkeit, grundsätzlich an der Meistbegünstigung festzuhalten, sie im übrigen aber durch protektionistische Maßnahmen zu durchbrechen, wenn man es für notwendig hielt.

Systematische Gruppierung der Durchbrechungen.

Die Durchbrechungen der Meistbegünstigung, die man in der handelspolitischen Entwicklung seit 1880 für notwendig hielt, können in Anlehnung an die beiden Formen von Protektionismus grundsätzlich in zwei Gruppen eingeteilt werden. Auf der einen Seite stehen alle Durchbrechungen, welche durch erhöhte Schutzzölle veranlaßt worden sind. Sie lassen sich zur Gruppe der Differentialzölle zu-

sammenfassen. Auf der anderen Seite stehen jene Durchbrechungen, die durch staatliche Eingriffe zur Beschränkung des freien Außenhandels entstanden sind und die die Gruppe der Einfuhrkontingentierungen bilden. Zwischen diesen beiden Gruppen von Durchbrechungen der Meistbegünstigung, die sich in Anlehnung an die beiden Formen von Protektionismus ergeben haben, stehen als dritte Gruppe die Zollkontingente.

Die Durchbrechungen der Meistbegünstigung sind mit diesen drei Gruppen in eine systematische Gruppierung gebracht. Die Aufgabe der folgenden Erörterungen ist es, sich im einzelnen mit den Gruppen der Differentialzölle, Zollkontingente und Einfuhrkontingentierungen auseinanderzusetzen.

B. Besonderer Teil.

II. Differentialzölle.

§ 5. Allgemeine Grundsätze.

Von allen Durchbrechungen der Meistbegünstigung sind die Differentialzölle im Laufe der geschichtlichen Entwicklung zuerst in Anwendung gekommen. Die Zollkontingente und Einfuhrkontingentierungen sind erst in einer späteren Zeit als die Mittel zur Durchbrechung der Meistbegünstigung üblich geworden.

* * *

Die Differentialzölle unterscheiden sich von allen übrigen Zöllen dadurch, daß sie nur für bestimmte Fälle Anwendung finden und gegenüber den sonst geltenden Tarifsätzen entweder erhöht oder erniedrigt sind. Eine Durchbrechung der Meistbegünstigung brauchen die Differentialzölle nicht unbedingt zu enthalten. Für diese Frage ist allein entscheidend, ob durch die Einführung von Differentialzöllen eine unterschiedliche Behandlung der meistbegünstigten Staaten bewirkt wird oder nicht. Die folgenden Erörterungen beschränken sich ausschließlich auf solche Fälle von Differentialzöllen, die entweder unmittelbar oder mittelbar eine Durchbrechung der Meistbegünstigung enthalten. Alle übrigen Differentialzölle sind in diesem Zusammenhange unbeachtlich und können von vornherein unerörtert bleiben.

Entsprechend den beiden Wegen, die möglich sind, um Differentialzölle einzuführen, sind Vorzugszölle und Zollzuschläge zu unterscheiden. Oft wird die Unterscheidung von Vorzugszöllen und Zollzuschlägen schwierig sein. Um diese Schwierigkeiten möglichst zu vermeiden, empfiehlt es sich, in jedem Falle von der normalen Zollbehandlung auszugehen, welche der größeren Zahl von meistbegünstigten Staaten zuteil wird.

§ 6. Vorzugszölle.

Vorzugszölle sind Zollermäßigungen, welche die Bevorzugung eines oder mehrerer bestimmten Staaten bezwecken und nicht gegenüber dritten Staaten gewährt werden. Mit den berechtigten Sonder-

regelungen für den Grenzverkehr, für Zollunionen und für Kolonien haben diese Begünstigungen nichts mehr zu tun. Den Rahmen bloßer Erleichterungen des Grenzverkehrs haben sie bei weitem überschritten. Um aber als Zollunion bezeichnet zu werden, sind die gewährten Begünstigungen nicht weitgehend genug. Auch die Kolonialklausel ist unanwendbar, weil der gegenseitige staatsrechtliche Zusammenhang der vertragschließenden Staaten nicht gegeben ist.

Die Gewährung von Vorzugszöllen ist grundsätzlich auf zwei Wegen möglich. Entweder werden die Vorzugszölle den bevorzugten Staaten unmittelbar auf Grund eines besonderen autonomen oder vertraglichen Zolltarifs eingeräumt. Oder aber man gewährt sogenannte „quasi-Vorzugszölle". Hiermit sind alle handelspolitischen Maßnahmen gemeint, die zwar an sich nicht als Vorzugszölle bezeichnet werden können, in ihrer Wirkung jedoch Vorzugszölle sind. Für das Verhältnis von Meistbegünstigung und Vorzugszöllen ist es gleichgültig, welcher von diesen beiden Wegen gewählt wird. Beide Wege zur Verwirklichung von Vorzugszöllen enthalten eine Durchbrechung der Meistbegünstigung.

* * *

Betrachtet man zunächst die unmittelbar gewährten Vorzugszölle, so lassen sich zwei Arten unterscheiden: die regionalen und die kollektivvertraglichen Vorzugszölle.

A. Regionale Vorzugszölle.

Regionale Vorzugszölle gewähren sich einzelne benachbarte Staaten, die aus völkischen, geschichtlichen und geographischen Gründen in besonders engen politischen oder wirtschaftlichen Beziehungen miteinander stehen. In der handelspolitischen Entwicklung seit 1880 haben sich unter Durchbrechung der Meistbegünstigung eine bestimmte Anzahl solcher regionalen Vorzugszölle herausgebildet, die teils bereits geschaffen oder zunächst nur vorgesehen sind. Es ist allgemein üblich, durch besondere Regionalklauseln in den Handelsverträgen mit dritten Staaten diese regionalen Vorzugszölle ausdrücklich von der Meistbegünstigung auszuschließen. Durch eine möglichst vollständige Erörterung dieser Regionalklauseln soll der Versuch gemacht werden, deren Umfang als Durchbrechung der Meistbegünstigung innerhalb der internationalen Handelspolitik klarzustellen.

In der handelspolitischen Entwicklung seit 1880 haben sich folgende Regionalklauseln herausgebildet, um unter Durchbrechung der Meistbegünstigung regionale Vorzugszölle zu ermöglichen:

1. Die Empire-Klausel,
2. die nordische Klausel,
3. die Randstaaten-Klauseln,

4. die russischen Klauseln,
5. die osmanische Klausel,
6. die bulgarische Klausel,
7. die iberische Klausel,
8. die südamerikanischen Klauseln,
9. die zentralamerikanischen Klauseln,
10. die kubanische Klausel,
11. die japanische Klausel,
12. die niederländisch-asiatische Klausel,
13. die ägyptische Klausel,
14. die Südosteuropa-Klausel.

1. Die wichtigste Regionalklausel in der internationalen Handelspolitik ist die Empire-Klausel, welche den meistbegünstigten Staaten die Vorzugszölle innerhalb des Britischen Weltreichs vorenthält. Eine einheitliche Formulierung der Empire-Klausel gibt es nicht. Grundsätzlich sind zwei verschiedene Formen der Empire-Klausel in den Handelsverträgen der einzelnen Teile des Britischen Weltreichs vorhanden. Entweder wird die Empire-Klausel ausdrücklich als solche hervorgehoben. Die britischen Dominien bringen diese Form der Empire-Klausel in ihren Handelsverträgen mit Staaten außerhalb des Britischen Weltreichs zur Anwendung. Als Beispiel sei die Empire-Klausel im Artikel 7 des deutsch-irischen Handelsvertrages vom 12. Mai 1930 erwähnt[1]):

> „Keine Bestimmung dieses Vertrages soll das Recht des Irischen Freistaates berühren, eine ausschließlich den Ländern des Britischen Reiches auf dem Gebiete der Einfuhrzollsätze eingeräumte Vorzugsbehandlung zu ändern, beizubehalten und zu erweitern."

Die zweite Form der Empire-Klausel findet sich in den Handelsverträgen des britischen Mutterlandes mit dritten Staaten. England gewährt die Meistbegünstigung nur für die gleichartigen Waren „irgendeines anderen fremden Staates"[2]), wodurch die gleiche Wirkung wie bei der ausdrücklich hervorgehobenen Empire-Klausel erreicht wird, daß alle Vorzugszölle für die einzelnen Teile des britischen Weltreichs von vornherein von der Meistbegünstigung ausgeschlossen sind.

Die Empire-Klausel braucht nicht in jedem Falle eine Durchbrechung der Meistbegünstigung zu enthalten. Soweit es sich bei der Empire-Klausel um Vorzugszölle zwischen dem Mutterland und den Kolonien handelt, läßt sich die Empire-Klausel durchaus mit der Meistbegünstigung vereinbaren. Eine Durchbrechung der Meist-

---

[1]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1931, II. 115.

[2]) Vgl. den Artikel 8 des deutsch-englischen Handelsvertrages vom 2. Dezember 1924 (Reichsgesetzblatt 1925, II. 777).

begünstigung enthält die Empire-Klausel aber in allen Fällen, wo Vorzugszölle zwischen handelspolitisch unabhängigen Staaten von der Meistbegünstigung ausgeschlossen werden.

Zwei Gruppen von Fällen sind zu unterscheiden, bei denen eine Durchbrechung der Meistbegünstigung durch die Empire-Klausel gegeben ist. Das sind zunächst einmal alle Vorzugszölle, welche das britische Mutterland seinen fünf handelspolitisch unabhängigen Dominien Kanada, Südafrika, Neuseeland, Australien und Irland gewährt. Umgekehrt sind aber ebenfalls alle Vorzugszölle mit der Meistbegünstigung unvereinbar, welche die Dominien dem britischen Mutterlande oder unter sich einräumen.

Was die erste Gruppe von Vorzugszöllen innerhalb des britischen Weltreichs anbetrifft, so gewährt England seinen Dominien erst seit dem Jahre 1919 Vorzugszölle. Bis zum Jahre 1915 haben in England nur Finanzzölle bestanden. Eine Herabsetzung dieser Finanzzölle gegenüber den Dominien ist angesichts ihrer finanzpolitischen Bedeutung im englischen Steuersystem nicht durchführbar gewesen. Im übrigen ist England bis zum Jahre 1915 ein Freihandelsland geblieben. Eine bevorzugte Zollbehandlung der Dominien von seiten Englands hat sich daher nicht verwirklichen lassen. Erst die Einführung der McKenna-Zölle, die für einige Luxuswaren seit dem Jahre 1915 erhoben werden und die die ersten englischen Schutzzölle gewesen sind, hat den Dominien die Möglichkeit verschafft, eine bevorzugte Zollbehandlung durch England eingeräumt zu erhalten. Tatsächlich sind durch das Finanzgesetz von 1919 die McKenna-Zölle gegenüber den Dominien um ein Drittel ermäßigt worden[3]). Bei allen anderen Schutzzöllen, welche England späterhin noch eingeführt hat, sind die Dominien überhaupt von der Zollabgabe befreit[4]). Die Ottawa-Verträge vom 20. August 1932 enthalten dabei noch eine Besonderheit. In Zukunft steht es nicht mehr im freien Ermessen Englands, ob es die bestehenden Vorzugszölle gegenüber den Dominien aufrechterhalten will oder nicht. Auf Grund der Ottawa-Verträge ist England durch vertragliche Vereinbarung für die Zu-

[3]) Vgl. das englische Finanzgesetz vom 31. Juli 1919. Artikel 8. (Deutsches Handelsarchiv 1919, 691.)

[4]) Vergleiche:

1. Safeguarding of Industries Act von 1921. (Deutsches Handelsarchiv 1921, 478.)
2. Abnormal Importations Act vom 20. November 1931. (Deutsches Handelsarchiv 1931, 2956.)
3. Import Duties Act vom 29. Februar 1932. (Deutsches Handelsarchiv 1932, 603.)
4. Die englischen Ottawa-Verträge vom 20. August 1932 mit den Dominien Kanada, Australien, Neuseeland und Südafrika. („Das Vertragswerk von Ottawa". Herausgegeben von der Zentralstelle für Außenhandel. 1932. S. 4 ff.)

kunft verpflichtet, den Dominien die bestehenden und vereinbarten Vorzugszölle einzuräumen.

Die zweite Gruppe von Durchbrechungen der Meistbegünstigung durch die Empire-Klausel umfaßt alle Vorzugszölle, welche die Dominien dem britischen Mutterlande oder unter sich gewähren. Sehr weitgehend sind in dieser Hinsicht Kanada, Australien und Neuseeland gewesen. Südafrika und der Irische Freistaat haben demgegenüber die Empire-Klausel in einem wesentlich beschränkteren Umfange zur Durchführung gebracht.

Kanada hat bereits seit dem Jahre 1898 als erstes Dominion einen allgemeinen Vorzugszolltarif für britische Waren eingeführt[5]). Die Sätze dieses kanadischen Vorzugszolltarifs vom Jahre 1898 liegen im allgemeinen um ein Drittel niedriger als die des Generaltarifs, während der Mitteltarif für die meistbegünstigten dritten Staaten zwischen dem Vorzugszolltarif und dem Generaltarif liegt. Der Abschluß der kanadischen Ottawa-Verträge vom 20. August 1932 hat den bestehenden kanadischen Vorzugszolltarif für britische Waren um eine Anzahl von Zollpositionen erheblich erweitert, zu deren Aufrechterhaltung Kanada gleichzeitig vertraglich verpflichtet worden ist[6]).

Der australische Vorzugszolltarif besteht seit dem Jahre 1908[7]). Die durchschnittlichen Vorzugsspannen für britische Waren betragen 10 bis 12 Prozent des Wertes der Waren. Durch den Abschluß des australisch-englischen Ottawa-Vertrages vom 20. August 1932 sind diese Vorzugsspannen für britische Waren unter Berücksichtigung einiger Ausnahmen auf 15 bis 20 Prozent erhöht und zugleich vertraglich gebunden worden[8]).

In Neuseeland werden die britischen Waren seit dem Jahre 1903 bevorzugt[9]). Für die Hälfte sämtlicher aus dem Britischen Reiche eingeführten Waren besteht Zollfreiheit. Allen übrigen britischen Waren wird nur ein Vorzugszoll von 20 Prozent ihres Wertes zugestanden. Die neuseeländischen Ottawa-Verträge vom 20. August 1932 haben diese Vorzugsspannen für britische Waren

---

[5]) Vgl. das Abänderungsgesetz vom 13. Juni 1898 zu § 17 des kanadischen Zolltarifs. (Deutsches Handelsarchiv 1898, 673 und 697.)

[6]) Vgl. die kanadischen Ottawa-Verträge vom 20. August 1932 mit Großbritannien, Südafrika und dem Irischen Freistaat. („Das Vertragswerk von Ottawa". Herausgegeben von der Zentralstelle für Außenhandel. 1932. S. 9 ff.)

[7]) Vgl. das Zolltarifgesetz für den australischen Bund vom 3. Juni 1908. (Deutsches Handelsarchiv 1908, 1199.)

[8]) Vgl. den australisch-englischen Ottawa-Vertrag vom 20. August 1932. („Das Vertragswerk von Ottawa". Herausgegeben von der Zentralstelle für Außenhandel. 1932. S. 22 ff.)

[9]) Vgl. das neuseeländische Vorzugszollgesetz vom 24. November 1903. (Deutsches Handelsarchiv 1904, 371.)

vertraglich gebunden, ohne neue bedeutsame Vorzugszölle zu schaffen[10]).

Im Gegensatz zu Kanada, Australien und Neuseeland gewähren Südafrika und der Irische Freistaat den britischen Waren in wesentlich beschränkterem Umfange Vorzugszölle. Südafrika hat seit dem Jahre 1903 für bestimmte, genau aufgezählte britische Waren Vorzugszölle geschaffen, die in einzelnen Fällen bis zur Zollfreiheit gehen[11]). Durch die südafrikanischen Ottawa-Verträge vom 20. August 1932 ist dieses Vorzugszollsystem teils in seinem Umfange erweitert, teils vertraglich gebunden worden[12]). Das geringste Entgegenkommen bei der Gewährung von Vorzugszöllen für britische Waren hat der Irische Freistaat gezeigt. Der Irische Freistaat gewährt erst seit dem Jahre 1923 für wenige, genau aufgezählte britische Waren Vorzugszölle[13]). Am Vertragswerk von Ottawa ist der Irische Freistaat nur durch den Abschluß von zwei Verträgen mit Kanada und Südafrika beteiligt, die inhaltlich keine bedeutsamen Zugeständnisse des Irischen Freistaates enthalten.

Des öfteren ist versucht worden, die Empire-Klausel in ihrer Wirkung als Durchbrechung der Meistbegünstigung einzuschränken. So ist z. B. im Artikel 8 des deutsch-südafrikanischen Handelsvertrages vom 1. September 1928 vereinbart, daß die Empire-Klausel auf die gegenwärtig in der geltenden Gesetzgebung der Südafrikanischen Union ausdrücklich aufgeführten Vorzugszölle für britische Waren zu beschränken ist[14]). Durch diese Bestimmung hat Deutschland zwar keinen Anspruch auf jene Vorzugszölle erhalten, welche den Staaten des Britischen Reiches bereits vor dem Inkrafttreten des deutsch-südafrikanischen Handelsvertrages eingeräumt gewesen sind, wohl aber ist Deutschland dadurch für die Zukunft berechtigt worden, alle Vorzugszölle gleichfalls zu beanspruchen, welche den Staaten des Britischen Reiches neu eingeräumt werden. Die Ottawa-Verträge vom 20. August 1932 bedeuten für diese Entwicklung in der Richtung einer Einschränkung der Empire-Klausel einen vorläufigen Stillstand, wenn nicht einen bedeutsamen Rückschritt. Allen Ottawa-Verträgen liegt das Prinzip zugrunde, daß die Empire-Vorzugszölle ohne Zustimmung aller Beteiligten keinem außenstehenden Staate

---

[10]) Vgl. die neuseeländischen Ottawa-Verträge vom 20. August 1932 mit Großbritannien und Südafrika. („Das Vertragswerk von Ottawa". Herausgegeben von der Zentralstelle für Außenhandel. 1932. S. 30 ff.)

[11]) Vgl. den südafrikanischen Vereins-Zolltarif vom 15. August 1903. Artikel 3. (Deutsches Handelsarchiv 1903, 1378.)

[12]) Vgl. die südafrikanischen Ottawa-Verträge vom 20. August 1932 mit Großbritannien, Kanada, Neuseeland und dem Irischen Freistaat. („Das Vertragswerk von Ottawa". Herausgegeben von der Zentralstelle für Außenhandel. 1932. S. 33 ff.)

[13]) Vgl. den Zoll- und Akzisetarif des Irischen Freistaates vom 1. April 1923. (Deutsches Handelsarchiv 1923, 1044.)

[14]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1929, II. 15.

zuteil werden dürfen. Nur dem Entgegenkommen Deutschlands ist es zuzuschreiben, wenn die Südafrikanische Union das Grundprinzip der Ottawa-Verträge trotz entgegenstehender Vereinbarungen im deutsch-südafrikanischen Handelsvertrage hat durchführen können. Auf Grund einer deutsch-südafrikanischen Zusatzvereinbarung vom 13. Oktober 1932 hat Deutschland auf sämtliche von Südafrika gewährten Empire-Vorzugszölle verzichtet, gleichgültig ob sie vor oder nach Vertragsabschluß eingeräumt worden sind[15]).

Neben der Empire-Klausel gibt es keine Regionalklausel, welche als Durchbrechung der Meistbegünstigung für die internationale Handelspolitik von der gleichen grundsätzlichen Bedeutung wäre. Das Anwendungsgebiet aller übrigen Regionalklauseln ist auf einen wesentlich engeren Raum beschränkt und trägt in der Regel einen mehr örtlich begrenzten Charakter zwischen unmittelbar aneinandergrenzenden Staaten. Durch eine möglichst vollständige Aufzählung dieser Regionalklauseln soll der Versuch gemacht werden, deren Umfang als Durchbrechung der Meistbegünstigung innerhalb der internationalen Handelspolitik darzustellen.

2. Die nordische Klausel umfaßt die Zollbevorzugungen zwischen Schweden, Norwegen und Dänemark. Im Artikel 14 des deutsch-schwedischen Handelsvertrages vom 14. Mai 1926 heißt es[16]):

„Soweit die Bestimmungen dieses Vertrages die gegenseitige Gewährung der Meistbegünstigung betreffen, sind sie nicht anwendbar auf die Begünstigungen, die schwedischerseits Norwegen oder Dänemark oder beiden Ländern eingeräumt worden sind oder in Zukunft eingeräumt werden, sofern nicht die genannten Begünstigungen noch einem anderen Staate gewährt werden."

3. Die Randstaaten-Klauseln zerfallen in drei Gruppen. Die erste Gruppe schließt eine mögliche Vorzugsbehandlung zwischen Estland, Lettland und Litauen von der Meistbegünstigung aus. So heißt es z. B. im Artikel 31 des deutsch-litauischen Handelsvertrages vom 30. Oktober 1928[17]):

„Soweit die Bestimmungen des gegenwärtigen Vertrages die gegenseitige Gewährung der Meistbegünstigung betreffen, sind sie nicht anwendbar auf die Vergünstigungen, die Litauen einem der baltischen Staaten (Estland oder Lettland) durch ein besonderes Abkommen einräumt, jedoch nur solange, als diese Vergünstigungen nicht auch einem dritten Staate mit Ausnahme der genannten Länder gewährt werden."

---

[15]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1932, II. 216.
[16]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1926, II. 383.
[17]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1929, II. 103.

Die zweite Gruppe umfaßt die Vorzugsbehandlung zwischen Estland und Finnland. In einem besonderen Handelsvertrage vom 29. Oktober 1921 sind Estland und Finnland übereingekommen, sich gegenseitig Vorzugszölle zu gewähren, die in keinem Falle und unter keinen Bedingungen auf andere Staaten übertragen werden sollen[18]). Entsprechend dieser Vereinbarung nehmen Estland und Finnland in ihren Handelsverträgen mit dritten Staaten darauf Rücksicht. Im Artikel 8 des deutsch-finnischen vorläufigen Handelsabkommens vom 26. Juni 1926 heißt es[19]):

> „Soweit die Bestimmungen dieses Abkommens die gegenseitige Gewährung der Meistbegünstigung betreffen, sind sie nicht anwendbar auf alle Zollbegünstigungen oder sonstigen Erleichterungen, die Finnland Estland gewährt hat oder gewähren wird, solange diese Begünstigungen und Erleichterungen nicht einem dritten Staate zugestanden werden."

Genau denselben Vorbehalt macht Estland in seinen Handelsverträgen mit dritten Staaten für Finnland[20]). In der Regel pflegt auch Lettland zugunsten einer Zollbevorzugung Finnlands einen Vorbehalt in seine Handelsverträge aufzunehmen[21]). Dagegen hat Finnland nur in seinem Handelsvertrage mit Großbritannien vom 14. Dezember 1923 die Regionalklausel außer auf Estland auch auf die übrigen baltischen Staaten ausgedehnt[22]).

Die dritte Gruppe innerhalb der Randstaaten-Klauseln bezieht sich auf das Verhältnis der Randstaaten zur Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken. Bereits bestehende Vorzugszölle haben sich nur Lettland und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken in ihrem

---

18) Vgl. Artikel 18 des finnisch-estländischen Handelsvertrages vom 29. Oktober 1921. (Deutsches Handelsarchiv 1922, 822):

„Beide vertragschließenden Teile erklären hiermit, daß die in diesem Vertrage festgesetzten Vergünstigungen, Berechtigungen und Vorrechte und insbesondere die Zollherabsetzungen in keinem Falle und unter keinen Bedingungen auf Grund von Abkommen, betreffend des Meistbegünstigungsrechts, auf andere Staaten übertragen werden können und verpflichten sich gegenseitig, beim Abschluß künftiger zwischenstaatlicher Verträge auf diesen Artikel Rücksicht zu nehmen."

19) Vgl. Reichsgesetzblatt 1926, II. 557.

20) Vgl. z. B. Artikel 26 des deutsch-estländischen Handelsvertrages vom 7. Dezember 1928. (Reichsgesetzblatt 1929, II. 509.)

21) Vgl. z. B. Artikel 1, § 7 des deutsch-lettischen Vertrages vom 28. Juni 1926. (Reichsgesetzblatt 1926, II. 631.)

22) Vgl. Artikel 6 des finnisch-englischen Handelsvertrages vom 14. Dezember 1923. (Deutsches Handelsarchiv 1924, 723):

„Großbritannien verpflichtet sich, keinen Anspruch auf die Zollvergünstigungen zu erheben, welchen Namens und welcher Art sie auch sein mögen, die Finnland, Estland, Lettland und Litauen in der Absicht gewährt oder künftig gewähren könnte, um den herkömmlichen Handelsaustausch mit diesen Ländern aufrechtzuerhalten, solange solche Vergünstigungen oder Erleichterungen nicht auf ein anderes Land ausgedehnt werden."

Handelsvertrage vom 2. Juni 1927 durch Gewährung prozentualer Nachlässe für bestimmte Waren eingeräumt[23]). Demzufolge schließt Lettland in seinen Handelsverträgen alle Vorzugszölle von der Meistbegünstigung aus, die es der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken gewährt[24]). Auch Estland behält sich alle Vorzugszölle vor, die es der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken in Zukunft gewähren könnte[25]). Dagegen hat Litauen nur in seinem Handelsabkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika vom 23. Dezember 1925 die Vorzugszölle gegenüber der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken von der Gewährung der Meistbegünstigung ausgeschlossen[26]), während Finnland überhaupt keinen Vorbehalt zugunsten der Einfuhr aus der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken in seine Handelsverträge aufnimmt.

4. Die russischen Klauseln umfassen zwei verschiedene Vorbehalte, die in den Handelsverträgen der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken gemacht werden. Der erste Vorbehalt schließt die Meistbegünstigung von allen Vorrechten und Erleichterungen aus, welche die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken einem solchen Staate gewährt, der früher Bestandteil des ehemaligen russischen Reiches war. Im Artikel 4 des Rapallo-Vertrages vom 16. April 1922 heißt es[27]):

> „Der Grundsatz der Meistbegünstigung erstreckt sich nicht auf die Vorrechte und Erleichterungen, die die Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik einer anderen Sowjetrepublik oder einem solchen Staate gewährt, der früher Bestandteil des ehemaligen russischen Reiches war."

Der zweite russische Vorbehalt bezieht sich auf die Begünstigungen, welche die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken den angrenzenden Kontinentalstaaten Asiens gewährt. Im Artikel 6 des deutsch-russischen Wirtschaftsabkommens vom 12. Oktober 1925 ist in Ergänzung zum Artikel 4 des Rapallo-Vertrages bestimmt[28]):

> „Für die Dauer der einzelnen Abkommen erstreckt sich die Meistbegünstigung hinsichtlich der darin enthaltenen Bestimmungen nicht auf diejenigen Begünstigungen, die die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken Persien, Afghanistan und der Mongolei gewährt."

---

[23]) Vgl. Artikel 2 des lettisch-russischen Handelsvertrages vom 2. Juni 1927. (Deutsches Handelsarchiv 1928, 2527.)

[24]) Vgl. z. B. Artikel 1, § 7 des deutsch-lettischen Handelsvertrages vom 28. Juni 1926. (Reichsgesetzblatt 1926, II. 631.)

[25]) Vgl. z. B. Artikel 26 des deutsch-estländischen Handelsvertrages vom 7. Dezember 1928. (Reichsgesetzblatt 1929, II. 509.)

[26]) Vgl. den Notenwechsel zwischen Litauen und den Vereinigten Staaten von Amerika vom 23. Dezember 1925. (Deutsches Handelsarchiv 1927, 87.)

[27]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1922, II. 677.

[28]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1926, II. 1.

5. Die osmanische Klausel kehrt regelmäßig in den Handelsverträgen der Türkei wieder. Danach werden die meistbegünstigten Staaten von den besonderen Vorteilen und Bindungen ausgeschlossen, welche zwischen der Türkei und den seit 1923 vom osmanischen Reiche getrennten Ländern hinsichtlich der Zolltarife oder allgemein in wirtschaftlicher Beziehung gegenwärtig bestehen oder in Zukunft bestehen werden. Im Artikel 11 des deutsch-türkischen Handelsvertrages vom 27. Mai 1930 heißt es[29]):

„Die Gleichstellung mit jedem dritten Staate findet keine Anwendung auf die besonderen Vorteile und Begünstigungen, die hinsichtlich der Zolltarife gegenwärtig zwischen der Türkei und den Ländern, die sich 1923 vom osmanischen Reiche getrennt haben, bestehen oder in Zukunft eingeräumt werden."

6. Die bulgarische Klausel schließt die meistbegünstigten Staaten von den Sondervorteilen aus, welche Bulgarien an Griechenland, Jugoslawien, Rumänien oder die Türkei gewährt. Die Bedeutung der bulgarischen Klausel ist gering, da sie sich nur in den bulgarischen Handelsverträgen mit Schweden und Norwegen findet[30]). Für eine spätere Zeit kann die bulgarische Klausel durchaus den Kern einer allgemeinen Balkanklausel enthalten.

7. Die iberische Klausel bezieht sich zunächst nur auf die Sondervorteile, die sich Spanien und Portugal wechselseitig gewähren. Daneben aber erstreckt sich die iberische Klausel auch auf die Sondervorteile, welche solchen Ländern gewährt werden, die von Spanien oder Portugal aus kolonisiert worden sind und infolgedessen durch Bande nationaler Zusammengehörigkeit mit ihnen verknüpft sind. Die meisten spanischen Verträge schließen die Meistbegünstigung außer für Portugal auch für alle Sondervorteile aus, welche spanischerseits irgendeiner spanisch-amerikanischen Republik eingeräumt sind oder in Zukunft eingeräumt werden[31]). Im Gegensatz zu Spanien ist die portugiesische Durchbrechung der Meistbegünstigung zugunsten seiner früheren amerikanischen Kolonien nicht so weitgehend. Neben den Sondervereinbarungen mit Spanien werden in den portugiesischen Handelsverträgen die meistbegünstigten Staaten nur noch gegenüber Brasilien benachteiligt. So heißt es im Artikel 4 des portugiesisch-deutschen Handelsabkommens vom 20. März 1926[32]):

„In dem Falle, daß Portugal während der Dauer des gegenwärtigen Abkommens einer dritten Macht, mit Ausnahme

[29]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1930, II. 1026.

[30]) Vgl. das bulgarisch-schwedische Handelsabkommen vom 31. Dezember 1923. (Deutsches Handelsarchiv 1924, 1696.) Ebenso das bulgarisch-norwegische Handelsabkommen vom 4./7. März 1924. (Deutsches Handelsarchiv 1925, 480.)

[31]) Vgl. z. B. den Artikel 4 des deutsch-spanischen Handelsabkommens vom 7. Mai 1926. (Reichsgesetzblatt 1926, II. 296.)

[32]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1926, II. 289.

von Spanien und Brasilien, Vergünstigungen, Vorrechte oder Zollermäßigungen einräumen sollte, auf die Deutschland auf Grund des gegenwärtigen Abkommens keinen Anspruch hat, ist die Portugiesische Regierung auf einen Antrag der Deutschen Regierung bereit, die Gewährung auch dieser Vergünstigungen, Vorrechte oder Zollermäßigungen an Deutschland entgegenkommend zu prüfen."

8. Die südamerikanischen Klauseln zeigen das Merkmal der Uneinheitlichkeit, was jede systematische Gruppierung erschwert. Unterscheidet man die südamerikanischen Regionalklauseln nach ihrer handelspolitischen Bedeutung, so lassen sie sich in zwei verschiedene Gruppen einteilen.

Zur ersten Gruppe gehören alle südamerikanischen Klauseln, die die Meistbegünstigung nur insoweit gewähren, als sie sich auf Begünstigungen bezieht, welche einem europäischen Lande oder den Vereinigten Staaten von Amerika gewährt werden. Die Sonderbegünstigungen zwischen einzelnen südamerikanischen und mittelamerikanischen Staaten werden dadurch den meistbegünstigten Staaten vorenthalten. Vor allem Chile und Argentinien nehmen in ihren Handelsverträgen die Sonderbegünstigungen an mittelamerikanische und südamerikanische Staaten von der Meistbegünstigung aus[33]).

Die zweite Gruppe der südamerikanischen Klauseln umfaßt die Vorbehalte einzelner südamerikanischer Staaten zugunsten ihrer Nachbarstaaten. In erster Linie nehmen Bolivien, Uruguay und Paraguay in ihren Handelsverträgen alle Sonderbegünstigungen von der Meistbegünstigung aus, welche sie ihren benachbarten Staaten gewähren[34]).

9. Die zentralamerikanischen Klauseln zerfallen in zwei regional verschiedene Gruppen.

Die erste Gruppe der zentralamerikanischen Klauseln schließt alle Sonderbegünstigungen von der Meistbegünstigung aus, welche sich die zentralamerikanischen Republiken (Costarika, Guatemala, Nikaragua, Salvador und Honduras) für den wechselseitigen Verkehr gewähren. Als Beispiel sei auf den Artikel 2 des Handelsabkommens

---

[33]) Vgl. den chilenisch-italienischen Handelsvertrag vom 12. Juli 1898 (Deutsches Handelsarchiv 1911, 1368); den chilenisch-norwegischen Handelsvertrag vom 9. Februar 1927 (Deutsches Handelsarchiv 1928, 3653); den argentinisch-japanischen Handelsvertrag vom 3. Februar 1898 (Deutsches Handelsarchiv 1902, 383).

[34]) Vgl. den bolivianisch-englischen Handelsvertrag vom 1. August 1911 (Deutsches Handelsarchiv 1913, 745); den uruguayanisch-französischen Handelsvertrag vom 4. Juli 1892 (Deutsches Handelsarchiv 1893, 391); das paraguayanisch-englische Handelsabkommen vom 16./22. Februar 1929 (Deutsches Handelsarchiv 1929, 2691).

zwischen dem Deutschen Reich und Guatemala vom 4. Oktober 1924 verwiesen[35]):

„Jede Art von Recht, Freiheit oder Vorteil, welche Guatemala den übrigen Freistaaten von Zentralamerika oder irgendeinem von ihnen gewährt hat oder in Zukunft gewähren wird, soll nicht auf Grund der Meistbegünstigung als dem Deutschen Reich gewährt angesehen werden, es sei denn, daß sie auch einer dritten Nation zugestanden ist."

Die zweite Gruppe der zentralamerikanischen Klauseln bezieht sich auf die Sonderbegünstigungen zwischen Haiti und der Dominikanischen Republik[36]). Für die internationale Handelspolitik ist diese Durchbrechung der Meistbegünstigung von ziemlich untergeordneter Bedeutung.

10. Die kubanische Klausel schließt alle Sonderbegünstigungen von der Meistbegünstigung aus, welche die Republik Kuba und die Vereinigten Staaten von Amerika sich gewähren. Hier haben wir es mit einer für die internationale Handelspolitik wichtigen Durchbrechung zu tun.

Auf Grund des kubanisch-amerikanischen Handelsvertrages vom 11. Dezember 1902 haben Kuba und die Vereinigten Staaten von Amerika ein weitgehendes Vorzugszollverhältnis sich wechselseitig eingeräumt[37]). Danach werden im gegenseitigen Handelsverkehr zwischen Kuba und den Vereinigten Staaten von Amerika alle Waren zollfrei gelassen, die bereits zur Zeit des Vertragsabschlusses diese Zollfreiheit genossen. In den Vereinigten Staaten von Amerika gehören zu den zollfrei eingeführten Waren kubanischen Ursprungs vor allem Erze, Edelhölzer und Kunstdünger, während Kuba aus den Vereinigten Staaten in erster Linie landwirtschaftliche Maschinen, Kohle und Fichteholz zollfrei einführt. Alle übrigen Waren, welche keine Zollfreiheit genießen, werden im wechselseitigen Handelsverkehr zwischen Kuba und den Vereinigten Staaten von Amerika zu ermäßigten Zollsätzen eingeführt. Für die Einfuhr amerikanischer Waren nach Kuba beträgt diese Ermäßigung 20 bis 40 Prozent, für die Einfuhr kubanischer Erzeugnisse nach den Vereinigten Staaten von Amerika 20 Prozent gegenüber den jeweils festgesetzten Zöllen. Schließlich ist im Artikel 8 des kubanisch-amerikanischen Handelsvertrages vom 11. Dezember 1902 noch ausdrücklich vereinbart, daß die wechselseitigen Begünstigungen keiner anderen Macht eingeräumt werden dürfen und stets Vorzugszölle sein sollen:

„Die der Republik Kuba seitens der Vereinigten Staaten von Amerika eingeräumten Zollsätze sollen während der Dauer

[35]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1925, II. 155.

[36]) Vgl. z. B. den Artikel 7 des Handelsvertrages zwischen dem Deutschen Reich und Haiti vom 10. März 1930. (Reichsgesetzblatt 1931, II. 1.)

[37]) Vgl. Deutsches Handelsarchiv 1904, 292.

dieses Vertrages bezüglich aller gleichartigen Einfuhrwaren aus anderen Ländern stets Vorzugszölle sein. Als Gegenleistung für die der Republik Kuba seitens der Vereinigten Staaten von Amerika eingeräumten Vorzugszölle wird vereinbart, daß die von der Republik Kuba den Erzeugnissen der Vereinigten Staaten eingeräumten Begünstigungen in gleicher Weise während der Dauer dieses Vertrages mit Bezug auf alle gleichartigen Einfuhrwaren aus anderen Ländern stets Vorzugszölle sein sollen."

Entsprechend dem Artikel 8 des kubanisch-amerikanischen Handelsvertrages vom 11. Dezember 1902 haben Kuba und die Vereinigten Staaten von Amerika die wechselseitigen Vorzugszölle auch in ihren einzelnen Handelsverträgen von der Meistbegünstigung gegenüber dritten Staaten ausgenommen. Im Artikel 1 Absatz 2 des kubanisch-französischen Handelsabkommens vom 6. November 1929 heißt es z. B.[38]):

„Auf Grund der Meistbegünstigung hat Frankreich keinen Anspruch auf die Sonderbegünstigungen, welche Kuba im Wege der Gegenseitigkeit unter dem Gesichtspunkt der Vorzugsbehandlung den Vereinigten Staaten von Amerika einräumt."

Derselbe Vorbehalt, wie ihn Kuba zugunsten der Vereinigten Staaten von Amerika macht, findet sich in den Handelsverträgen der Vereinigten Staaten von Amerika für die gegenüber Kuba gewährten Vorzugszölle. So heißt es im Artikel 7 Absatz 7 des deutsch-amerikanischen Handelsvertrages vom 8. Dezember 1923[39]):

„Die Bestimmungen der Meistbegünstigung erstrecken sich nicht auf die Behandlung, welche seitens der Vereinigten Staaten von Amerika dem Handel mit Kuba auf Grund des am 11. Dezember 1902 zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und Kuba abgeschlossenen Handelsvertrages oder irgendeines sonstigen Handelsabkommens gewährt wird, das künftig zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und Kuba etwa abgeschlossen wird."

11. Die *japanische Klausel* nimmt von der Meistbegünstigung alle Begünstigungen aus, welche Japan der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken oder China zum Zwecke der Förderung regionaler Wirtschaftsbeziehungen gewährt hat. Als Beispiel für die japanische Klausel sei der Artikel 25 des japanisch-lettischen Handelsvertrages vom 4. Juli 1925 erwähnt[40]):

„Die Bestimmungen dieses Vertrages finden keine Anwendung auf die Vorteile, welche Japan China oder der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken in bezug auf den Zolltarif

[38]) Vgl. Deutsches Handelsarchiv 1930, 1008.
[39]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1925, II. 795.
[40]) Vgl. Deutsches Handelsarchiv 1928, 3533.

jetzt oder künftig in der Absicht gewährt, besondere regionale Wirtschaftsbeziehungen dadurch zu fördern."

12. Die niederländisch-asiatische Klausel nimmt alle Sonderregelungen von der Meistbegünstigung aus, welche zugunsten irgendeiner asiatischen Nation in den niederländischen Kolonien getroffen worden sind[41]). Für die internationale Handelspolitik ist die niederländisch-asiatische Klausel von keiner erheblichen Bedeutung.

13. Auch die ägyptische Klausel hat auf die internationale Handelspolitik keinen besonderen Einfluß gehabt. Aegypten gewährt die Meistbegünstigung nur insoweit, als sie sich nicht auf die besonderen Begünstigungen bezieht, die den Erzeugnissen des Sudans bewilligt sind[42]).

14. Sind die bisher erörterten Regionalklauseln bereits seit Jahren allgemein üblich, so ist die Südosteuropa-Klausel erst in der Entwicklung begriffen. Die südosteuropäischen Agrarstaaten Bulgarien, Ungarn, Polen, Rumänien und Jugoslawien sind infolge ihrer teueren Produktionsmethoden nicht imstande, auf den Märkten der westeuropäischen Industriestaaten mit den überseeischen Agrarerzeugnissen unter gleichen Bedingungen in Wettbewerb zu treten. Nur durch Gewährung von Vorzugszöllen kann es möglich gemacht werden, für die Agrarerzeugnisse dieser Staaten in den westeuropäischen Industriestaaten einen Absatzmarkt zu finden. Die zweite Genfer Zollfriedenskonferenz vom 17. bis 28. November 1930 hat zu diesem Zwecke einen besonderen Ausschuß eingesetzt[43]), der die Frage geprüft hat, inwieweit Vorzugszölle für die südosteuropäischen Agrarerzeugnisse in den westeuropäischen Industriestaaten gewährt werden können.

Als Voraussetzung und Bedingung für die Einführung der Südosteuropa-Klausel hat der von der zweiten Zollfriedenskonferenz eingesetzte Untersuchungsausschuß sieben Punkte aufgestellt[44]). Vorzugszölle für die südosteuropäischen Staaten sind gestattet, wenn sie mit folgenden Grundsätzen übereinstimmen:

---

[41]) Vgl. z. B. den Artikel 32 des deutsch-niederländischen Handelsvertrages vom 31. Dezember 1851. (Preußische Gesetzsammlung 1852, 145.)

[42]) Vgl. z. B. das vorläufige ägyptisch-englische Handelsabkommen vom 5./7. Juni 1930. (Deutsches Handelsarchiv 1930, 2483.)

[43]) Der Ausschuß zur Untersuchung der Frage, ob Vorzugszölle für südosteuropäische Agrarerzeugnisse in den westeuropäischen Industriestaaten gewährt werden können, wird in der Regel nach seinem Vorsitzenden als „Stucki-Unterausschuß" bezeichnet.

[44]) Vgl. die Völkerbundsdrucksache: C. 149. M. 48. 1931. II. B. (Bericht des besonderen Sachverständigenkomitees des Wirtschaftsausschusses des Völkerbundes zur Untersuchung der Frage, ob ein Warenaustausch zwischen den osteuropäischen Agrarländern und den mittel- und westeuropäischen Staaten möglich ist.)

„I. Das Vorzugszollsystem darf nur als eine bedingte und außergewöhnliche Abweichung von der Meistbegünstigung angesehen werden, welche auch fernerhin das internationale Handelssystem kennzeichnet.

II. Das Vorzugszollsystem muß in seiner Anwendung auf Getreide (Weizen, Mais, Gerste, Hafer, Roggen) und seine Nebenprodukte beschränkt bleiben.

III. Das Vorzugszollsystem darf die Interessen der überseeischen Ausfuhrländer nicht verletzen, die stets die Hauptlieferanten für Europa bleiben, da die europäische Produktion bei weitem unzureichend ist.

Das Vorzugszollsystem darf nur in Uebereinstimmung mit den meistbegünstigten Ländern errichtet und angewandt werden. Deswegen ist es erforderlich, daß die gegenwärtig durch gegenseitige Meistbegünstigungsverträge gebundenen Staaten das vereinbarte Vorzugszollverhältnis als Ausnahme von der Meistbegünstigung anerkennen.

IV. Das Vorzugszollsystem darf in keinem Falle den Schutz der landwirtschaftlichen Interessen in den Einfuhrländern beeinträchtigen und keinesfalls die Landwirtschaft der europäischen Einfuhrländer schädigen. Die Ausfuhrländer verlangen von diesen Landwirtschaften keinerlei Opfer. Die Aufnahme der europäischen Ausfuhr darf die normale Menge der Getreideeinfuhr in den Industrieländern nicht steigern. Die Ausfuhrländer beabsichtigen auch keine Steigerung ihrer Getreideproduktion, da die Weltproduktion bereits den Verbrauch überschreitet.

V. Das Vorzugszollsystem kann nur für beschränkte, durch Kontingente oder auf andere Weise festgesetzte Mengen Anwendung finden. Eine selbstverständliche Voraussetzung ist es, daß bei einem solchen Vorzugszollsystem die Zustimmung der meistbegünstigten Länder für diese beschränkten Mengen erforderlich ist.

VI. Die Vorzugsverzollung darf nur gegenüber denjenigen Einfuhrstaaten für europäisches Getreide gefordert werden, welche die Getreideeinfuhr mit Schutzzöllen belegen. Sie darf von den europäischen Staaten ohne Getreidezölle oder mit nur unbedeutenden Einfuhrzöllen nicht gefordert werden.

VII. Wenn europäische Staaten, von denen eine Vorzugsbehandlung für Getreide gefordert worden ist, einen gleichwertigen Vorteil in der Zollbehandlung verlangen, so kann diese Maßnahme nur mit Zustimmung der beteiligten meistbegünstigten Staaten in Kraft gesetzt werden."

In den Empfehlungen der Stresa-Konferenz vom 20. September 1932 sind die vom „Stucki-Unterausschuß" aufgestellten sieben Bedingungen für die Südosteuropa-Klausel nochmals ausdrücklich aner-

kannt[45]). Die Stresa-Konferenz ist damit beauftragt gewesen, der Europa-Kommission des Völkerbundes Vorschläge über den wirtschaftlichen Wiederaufbau der mittel- und osteuropäischen Agrarstaaten zu erstatten. Was die Maßnahmen zur Belebung des Handelsverkehrs mit den mittel- und osteuropäischen Agrarstaaten anbetrifft, so ist in den Empfehlungen der Stresa-Konferenz vorgeschlagen, daß alle Signatarstaaten, die keine Geldbeiträge für einen zu schaffenden internationalen Fonds zum Zwecke der Förderung der mittel- und osteuropäischen Getreideausfuhr leisten wollen, von der Beitragsleistung zu diesem Fonds befreit werden, wenn sie eine wirksame Vorzugsbehandlung für die Einfuhr mittel- und osteuropäischen Getreides unter Berücksichtigung der vom „Stucki-Unterausschuß" aufgestellten sieben Bedingungen gewähren. In erster Linie ist diese Bestimmung in den Empfehlungen der Stresa-Konferenz auf Deutschland zugeschnitten. Deutschland hat erklärt, seinen Beitrag durch Vorzugszollverträge mit den südosteuropäischen Getreideausfuhrstaaten ersetzen zu wollen. In das deutsch-französische Zusatzabkommen vom 28. Dezember 1932 ist dafür bereits ein entsprechender Vorbehalt aufgenommen worden. Im Artikel VI Absatz d heißt es[46]):

> „Die Meistbegünstigung erstreckt sich nicht auf abgeschlossene oder in Zukunft abzuschließende besondere Abkommen, die den Empfehlungen der Konferenz von Stresa entsprechen, unter Berücksichtigung der im Schlußprotokoll dieser Konferenz vorgesehenen Vorbehalte."

Die Vorzugszollverträge, die Deutschland mit einzelnen südosteuropäischen Staaten teils bereits abgeschlossen, teils in Aussicht genommen hat, erstrecken sich auf Ungarn, Rumänien, Jugoslawien und Bulgarien. So ist im deutsch-ungarischen Handelsvertrage vom 18. Juli 1931 vereinbart worden, daß Deutschland für die Einfuhr von ungarischen Weizen nur einen Vorzugszoll von 75 v. H. des jeweils geltenden allgemeinen Zollsatzes erhebt[47]). In derselben Weise wie ungarischer Weizen in Deutschland bevorzugt wird, sind im deutsch-rumänischen Handelsvertrage vom 27. Juni 1931 Vorzugszölle für rumänische Futtergerste von 50 v. H. und für rumänischen Mais von 40 v. H. vorgesehen[48]). Mit Bulgarien und Jugoslawien sind noch keine Handelsverträge mit besonderen Vorzugszöllen abgeschlossen, aber es ist beabsichtigt, auch diesen Staaten in nächster Zeit Vorzugszölle einzuräumen.

---

[45]) Vgl. die Völkerbundsdrucksache: C. 666. M. 321. 1932. VII. (Bericht der Europa-Kommission des Völkerbundes über die Konferenz von Stresa bezüglich des wirtschaftlichen Wiederaufbaues der mittel- und osteuropäischen Staaten.)

[46]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1933, II. 8.

[47]) Vgl. Artikel 10 Absatz 1 des deutsch-ungarischen Handelsvertrages vom 18. Juli 1931. (Reichsgesetzblatt 1931, II. 637.)

[48]) Der deutsch-rumänische Handelsvertrag vom 27. Juni 1931 ist noch nicht veröffentlicht worden.

Mit der Südosteuropa-Klausel ist die neueste Regionalklausel dargestellt worden. Außer den erörterten Regionalklauseln gibt es nur noch wenige unbedeutende regionale Vorzugszollvereinbarungen. Alle übrigen unmittelbar gewährten Vorzugszölle werden nicht in Regionalverträgen, sondern in Kollektivverträgen gewährt.

B. Kollektivvertragliche Vorzugszölle.

Kollektivvertragliche Vorzugszölle werden in mehrseitigen Verträgen von den jeweils daran beteiligten Staaten vereinbart. Ihre Entstehung ergibt sich aus dem Zweck eines Kollektivvertrages mit Zollermäßigungen. Schließen eine Anzahl von Staaten zur Erreichung eines bestimmten wirtschaftlichen Zweckes einen Kollektivvertrag mit gegenseitigen Zollermäßigungen, so ist beabsichtigt, die Rechte des Kollektivvertrages auf die Vertragsstaaten zu beschränken und die Außenseiter ungünstiger zu behandeln. Diese Absicht beim Abschluß eines Kollektivvertrages wird durch die Meistbegünstigung durchkreuzt. Auf Grund der Meistbegünstigung ist jedem Außenseiter die Möglichkeit gegeben, die Vorteile eines Kollektivvertrages für sich in Anspruch zu nehmen, ohne dessen Verpflichtungen eingehen zu müssen. Um diese Möglichkeit auszuschließen, räumen sich die an einem Kollektivvertrage beteiligten Staaten unter Durchbrechung der Meistbegünstigung die gegenseitigen Zollermäßigungen als besondere Vorzugszölle ein.

In der Vorkriegszeit sind die kollektivvertraglichen Vorzugszölle kaum von praktischer Bedeutung gewesen. Nur einen bescheidenen, aber interessanten Ansatz hat die Vorkriegszeit in der Brüsseler Zuckerkonvention vom 5. März 1902 aufzuweisen. Die vertragschließenden Staaten der Brüsseler Zuckerkonvention gewährten sich gegenseitige Zollvergünstigungen[49]). Rußland, das außerhalb der Konvention geblieben war, beanspruchte trotz seiner Außenseiterstellung von der englischen Regierung auf Grund des englisch-russischen Meistbegünstigungsvertrages vom 12. Januar 1859 ohne jede Gegenleistung die gleichen Zollbegünstigungen, welche die Vertragsstaaten der Brüsseler Zuckerkonvention einander gewährten. Dem russischen Verlangen blieb schon damals unter Außerachtlassung der Meistbegünstigung der Erfolg versagt[50]).

Was in der Vorkriegszeit kaum über den Einzelfall hinaus von Bedeutung war, wurde in der Nachkriegszeit bei der steigenden Bedeutung, die der Abschluß von Kollektivverträgen für die Regelung wirtschaftlicher Fragen gewann, zur entscheidenden Frage. Die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit des Völkerbundes und sonstiger inter-

---

[49]) Vgl. Artikel 3 Absatz 1 der Brüsseler Zuckerkonvention vom 5. März 1902.

[50]) Vgl. Hans Posse: „Meistbegünstigung". (Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Bd. 129, S. 697.)

nationaler Körperschaften ist nur aufrechtzuerhalten, wenn sich die an einem Kollektivvertrage teilnehmenden Staaten unter Durchbrechung der Meistbegünstigung gegenseitige Vorzugszölle einräumen.

Um nicht in handelspolitische Konflikte verwickelt zu werden, die sich aus der Unvereinbarkeit der Meistbegünstigung mit kollektivvertraglichen Vorzugszöllen ergeben können, ist es üblich geworden, von vornherein in die einzelnen Handelsverträge eine Kollektivvertragsklausel aufzunehmen. Danach vereinbaren die vertragschließenden Staaten, daß sie sich nicht auf die Meistbegünstigungsklausel berufen wollen, um jene Rechte und Vergünstigungen zu erlangen, die von ihnen in Kollektivverträgen gewährt werden, an denen der andere nicht beteiligt ist. Als Beispiel sei nur auf das deutsch-französische Zusatzabkommen vom 28. Dezember 1932 verwiesen[51]), wo im Artikel VI Absatz e als Formulierung der Ausnahme für Kollektivverträge folgender Wortlaut zu finden ist:

„Die Meistbegünstigung erstreckt sich nicht auf Rechte und Vorrechte, die durch einen der Hohen vertragschließenden Teile künftig dritten Staaten in mehrseitigen Verträgen, an denen der andere Teil sich nicht beteiligt, gewährt werden, sofern diese Rechte und Vorrechte in mehrseitigen, unter Führung des Völkerbundes abgeschlossenen, durch ihn eingetragenen und allen Staaten zum Beitritt offenstehenden Verträgen von allgemeiner Tragweite festgesetzt sind, sofern diese Rechte und Vorrechte nur in diesen Verträgen ausbedungen sind und ihr Genuß dem anderen vertragschließenden Teil neue Vorteile sichert, und sofern endlich der andere vertragschließende Teil nicht Gegenseitigkeit gewährt."

* * *

Mit den regionalen und kollektivvertraglichen Vorzugszöllen sind die unmittelbar gewährten Vorzugszölle erörtert. Ihre Unvereinbarkeit mit der Meistbegünstigung ist von vornherein eindeutig gewesen. Trotzdem hat der Völkerbund die unmittelbar gewährten Vorzugszölle auch im Falle des Bestehens von Meistbegünstigungsvereinbarungen als besondere Ausnahme für zulässig erklärt.

Was die regionalen Vorzugszölle anbetrifft, so heißt es in einem Bericht des Wirtschaftsausschusses des Völkerbundes an die elfte Vollversammlung vom September 1930[52]):

„Seit langem ist es beim Abschluß von Handelsverträgen Uebung, der Meistbegünstigungsklausel gewisse Ausnahmen anzufügen, die auf geographische oder ethnographische Zusammenhänge sich gründen. Eine dogmatische und allzu strenge Auslegung der Meistbegünstigungsklausel könnte ein Hindernis für den Ab-

---

[51]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1933, II. 8.
[52]) Vgl. die Völkerbundsdrucksache: A. 79. 1930. II. B.

schluß örtlich begrenzter Abkommen sein, die von vornherein zu verurteilen in einem so schwierigen Augenblicke wie dem, den wir jetzt durchleben, überaus unklug wäre. Auf der anderen Seite muß vermieden werden, daß die Meistbegünstigungsklausel, dieses unschätzbare Mittel wirtschaftlicher Verständigung zwischen den Völkern, eine Beeinträchtigung erleidet, die geeignet wäre, den regelmäßigen Ablauf der heiklen Mechanik des internationalen Handels zu stören."

Hinsichtlich der kollektivvertraglichen Vorzugszölle ist in den „Empfehlungen des Wirtschaftsausschusses des Völkerbundes zur Handelspolitik" bestimmt[53]):

„Das Für und Wider der vorgebrachten Argumente ist so bedeutsam, daß der Wirtschaftsausschuß es für den Augenblick nicht für möglich erachtet, zu einer allgemeinen und entscheidenden Lösung dieses schwierigen Problems zu kommen. Jedoch hat er einstimmig erklärt, daß, wenn der Vorbehalt für Kollektivverträge in gewissen Fällen rechtmäßig erscheine, er nur dann gerechtfertigt werden könne, wenn es sich um Kollektivverträge allgemeiner Natur zur Verbesserung der wirtschaftlichen Beziehungen unter den Völkern handle und nicht um Abkommen, die von einigen Staaten für besondere Zwecke abgeschlossen sind und von deren Vorteilen sie auf diese Weise andere ausschließen wollen, obwohl diese letzteren Staaten rechtmäßig ihre Vorteile unter Berufung auf die Meistbegünstigung beanspruchen können."

Wenn der Völkerbund die regionalen und kollektivvertraglichen Vorzugszölle für zulässig erklärt hat, so sind zwei Bedingungen dabei zu berücksichtigen. Erstens wird verlangt, daß die regionalen oder kollektivvertraglichen Vorzugszölle von vornherein ausbedungen werden. Wie aus den Erörterungen der einzelnen regionalen oder kollektivvertraglichen Vorzugszölle zu ersehen war, wird diese erste Bedingung in der Regel von der handelspolitischen Praxis berücksichtigt. Um so bedeutsamer ist die zweite Bedingung, welche als Billigkeitsklausel oder Free Trade Exception bezeichnet wird[54]). Danach sind alle an einer regionalen oder kollektivvertraglichen Vorzugszollvereinbarung beteiligten Staaten verpflichtet, die gleichen Vorteile oder Sonderbegünstigungen auch solchen Staaten zugute kommen zu lassen, die zwar der Vereinigung nicht beigetreten sind, die aber bereit sind, gleichwertige Gegenleistungen zu gewähren. Auf Grund der Billigkeitsklausel haben somit die meistbegünstigten Staaten, welche durch unmittelbar gewährte Vorzugszölle benachteiligt werden, die Möglichkeit erhalten, auch gegenüber den an Regionalverträgen oder

[53]) Vgl. die Völkerbundsdrucksache: C. 138. M. 53. 1929. II. B.

[54]) Vgl. das zweite Kapitel aus dem Bericht des von der Europa-Kommission eingesetzten „Unterausschusses wirtschaftlicher Sachverständiger" vom 29. August 1931. (Völkerbundsdrucksache: C. 510. M. 215. 1931. VII.)

Kollektivverträgen beteiligten Staaten durch Gewährung gleichwertiger Gegenleistungen gleichbegünstigt behandelt zu werden. Wenn der Völkerbund die regionalen und kollektivvertraglichen Vorzugszölle für zulässig erklärt hat, obwohl sie eine Durchbrechung der Meistbegünstigung enthalten, so werden deren handelspolitische Auswirkungen durch die Billigkeitsklausel wenigstens teilweise wieder begrenzt.

* * *

C. Quasi-Vorzugszölle.

Neben den unmittelbar gewährten Vorzugszöllen steht die große Zahl von handelspolitischen Maßnahmen, die zwar nicht von vornherein als Vorzugszölle gelten können, in ihrer Wirkung jedoch Vorzugszölle sind. Am zutreffendsten bezeichnet man diese handelspolitischen Maßnahmen als „quasi-Vorzugszölle". Urteilt man ausschließlich nach den äußeren Merkmalen, so handelt es sich bei diesen handelspolitischen Maßnahmen um keine Vorzugszölle. Die äußeren Merkmale geben den Anschein, als ob jeder meistbegünstigte Staat gleichberechtigt behandelt wird. Die wirklichen Zusammenhänge geben ein anderes Bild. Die wirtschaftlichen Wirkungen sind genau die gleichen wie bei den unmittelbar gewährten Vorzugszöllen. In der Regel kann man sogar sagen, daß die „quasi-Vorzugszölle" in ihren wirtschaftlichen Wirkungen für die internationale Handelspolitik bedeutsamer und entscheidender sind als die unmittelbar gewährten Vorzugszölle. Gerade in den wichtigeren Fällen wird man keine unmittelbaren Vorzugszölle gewähren, sondern bestrebt sein, eine offene Durchbrechung der Meistbegünstigung zu vermeiden und aus diesem Grunde zu handelspolitischen Maßnahmen greifen, die formal gesehen nicht als Vorzugszölle gelten können, in ihrer Wirkung jedoch dasselbe erreichen.

Die „quasi-Vorzugszölle" gliedern sich in drei größere Gruppen:

1. Zollrückvergütungen,
2. Zolltarifspezialisierungen und
3. verkehrswirtschaftliche Maßnahmen.

Eine Durchbrechung der Meistbegünstigung brauchen diese drei Gruppen von „quasi-Vorzugszöllen" nicht ohne weiteres enthalten. Bei den Zollrückvergütungen wird so gut wie in fast allen Fällen eine Durchbrechung der Meistbegünstigung anzunehmen sein. Bei den Zolltarifspezialisierungen und verkehrswirtschaftlichen Maßnahmen ist dagegen in jedem Falle erst zu prüfen, ob eine unterschiedliche Behandlung der meistbegünstigten Staaten mit diesen handelspolitischen Maßnahmen bewirkt und bezweckt ist. Die Betrachtung der drei Gruppen von „quasi-Vorzugszöllen" wird auf diese Fragen noch im einzelnen zurückkommen.

1. Von den „quasi-Vorzugszöllen" ähneln die Zollrückvergütungen den unmittelbar gewährten Vorzugszöllen am meisten. Formal wird der volle und für alle meistbegünstigten Staaten gleiche Zollsatz gezahlt. Sobald das aber geschehen ist, wird der gezahlte Zollsatz teilweise oder auch ganz dem Zollpflichtigen zurückvergütet. Gleichgültig ist es, wer die Zollrückvergütung zahlt. In jedem Falle, wo Zölle zurückerstattet werden, ist eine Durchbrechung der Meistbegünstigung gegeben.

In der Praxis haben sich drei Formen der Zollrückvergütung herausgebildet. Unterscheidet man diese drei Formen der Zollrückvergütung nach dem Grade der Offensichtlichkeit, mit der sie vertragliche Meistbegünstigungsabreden durchbrechen, so gelangt man zu folgender Anordnung:

a) die Zollrückvergütung durch eine staatliche Organisation des Einfuhrlandes;
b) die Zollrückvergütung durch einen interessierten Gewerbezweig des Einfuhrlandes;
c) die Zollrückvergütung durch eine internationale Gemeinschaftskasse.

Am eindeutigsten tritt die Durchbrechung der Meistbegünstigung hervor, wenn ein Einfuhrland durch seine eigenen staatlichen Organisationen die Zollrückvergütungen vornehmen läßt. Die Durchbrechung der Meistbegünstigung ist in diesem Falle genau so offensichtlich wie bei den unmittelbar gewährten Vorzugszöllen. Als ein Beispiel für die Zollrückvergütung durch staatliche Organisationen des Einfuhrlandes sei auf die französischen Handelsvertragsvereinbarungen mit Rumänien, Jugoslawien und Ungarn über die Weizeneinfuhr nach Frankreich verwiesen. In dem Bestreben, den südosteuropäischen Weizen zu bevorzugen, hat Frankreich für rumänischen, jugoslawischen und ungarischen Weizen Vorzugszölle in der Form der Zollrückvergütung geschaffen. So heißt es im Artikel 1, Ziff. 6 des französisch-rumänischen Zusatzabkommens vom 5. Januar 1932[55]):

> „Die französische Regierung überweist der rumänischen Regierung zur Auszahlung an das rumänische Getreideausfuhrsyndikat für jeden eingeführten Doppelzentner Weizen eine Summe, die dem Unterschied zwischen dem Weltmarktpreis und dem Preise, der von den rumänischen Exporteuren für lohnend angesehen wird, Rechnung trägt. Da diese Summe veränderlich ist, wird sie für jedes Jahr im Einvernehmen zwischen den beiden Regierungen festgesetzt. Sie darf 30 v. H. des Zolles nicht übersteigen."

Mit dem französisch-rumänischen Uebereinkommen über die bevorzugte Einfuhr von rumänischem Weizen stimmen die entsprechen-

[55]) Vgl. Deutsches Handelsarchiv 1932, 990.

den französischen Vereinbarungen mit Jugoslawien[56]) und mit Ungarn[57]) sowohl in der Form wie auch im Wortlaut überein.

Oft ist es nicht der Staat selbst, sondern ein interessierter Gewerbezweig des Einfuhrlandes, welcher die Zollrückvergütungen zahlt. In diesen Fällen ist die Durchbrechung der Meistbegünstigung nicht so offensichtlich wie bei der Zollrückvergütung, die unter unmittelbarer Beteiligung staatlicher Organisationen des Einfuhrlandes erfolgt. Dennoch lassen sich auch diese privaten Zollrückvergütungen nicht mit der Meistbegünstigung vereinbaren. Wenn ein Staat Meistbegünstigungsverpflichtungen eingeht, so hat er dafür Sorge zu tragen, daß auch die privaten Organisationen innerhalb seines Staatsgebietes den staatlichen Vertragspflichten nachkommen und jede Durchbrechung der Meistbegünstigung unterlassen. In der internationalen Handelspolitik gibt es wenige Vereinbarungen über private Zollrückvergütungen, die veröffentlicht sind und nicht geheimgehalten werden. Nur des öfteren werden solche Vereinbarungen bekannt. So ist z. B. bekannt geworden, daß die tschechische Autoindustrie ihren französischen Konkurrenten die tschechischen Autozölle teilweise zurückerstattet[58]). Wie sich aus der Vorgeschichte ergibt, sind die tschechisch-französischen Vereinbarungen über die Autozollrückvergütungen ausschließlich zu dem Zwecke erfolgt, die Meistbegünstigungsrechte der übrigen Länder zu durchbrechen. Als im März 1930 die tschechischen Autozölle verdoppelt wurden, war dies nur möglich, weil Frankreich auf die Tarifbindung der tschechischen Autozölle im tschechisch-französischen Handelsübereinkommen vom 2. Juli 1928 ausdrücklich verzichtete. Gleichzeitig aber hatte sich die tschechische Autoindustrie gegenüber ihren französischen Konkurrenten verpflichten müssen, den bei der Einfuhr nach der Tschechoslowakei auf französische Wagen erhobenen erhöhten Zollsatz der französischen Autoindustrie zurückzuerstatten. Die meistbegünstigten Staaten sind durch die verdoppelten Autozölle so gut wie völlig vom tschechischen Automarkt abgesperrt worden, während Frankreich infolge der Zollrückvergütungen durch die tschechische Autoindustrie in der Tschechoslowakei für seine Wagen einen Vorzugszoll von 50 v. H. erhalten hat.

Neben der Zollrückvergütung durch staatliche Organisationen oder durch einen interessierten Gewerbezweig des Einfuhrlandes beginnt als besonders wenig offensichtliche Form der Durchbrechung der Meistbegünstigung die Zollrückvergütung auf dem Wege einer inter-

---

[56]) Vgl. Deutsches Handelsarchiv 1932, 1489.

[57]) Vgl. Deutsches Handelsarchiv 1932, 2120.

[58]) Dieses Abkommen zwischen der tschechischen und französischen Autoindustrie ist zwar ebenfalls niemals veröffentlicht worden. Auch die tschechoslowakische Regierung hat niemals das Bestehen eines solchen Abkommens zugegeben, sondern stets das Gegenteil behauptet. Auf Grund von zuverlässigen Mitteilungen des Verbandes der tschechischen Autoeinfuhrhändler und des Reichswirtschaftsministeriums ist an dem Bestehen dieses Abkommens jedoch nicht zu zweifeln.

nationalen Gemeinschaftskasse gebräuchlich zu werden. Mehrere Staaten errichten durch entsprechende Beitragsleistungen eine internationale Gemeinschaftskasse, deren Erlös sie an einen einzelnen Staat oder an eine Anzahl von Staaten für die Ausfuhr bestimmter Waren in ihre Gebiete verteilen. Daß es sich hierbei um eine Durchbrechung der Meistbegünstigung handelt, wird kaum noch offensichtlich. Dennoch läßt sich auch diese Form der Zollrückvergütung nicht mit der Meistbegünstigung vereinbaren, da sie in ihrer Wirkung durchaus Vorzugszölle zu ersetzen vermag. In der handelspolitischen Praxis sind Zollrückvergütungen auf dem Wege über eine internationale Gemeinschaftskasse erst in der neuesten Zeit zu erhöhter Anwendung gekommen. Vor allem in der italienischen Handelspolitik, die wegen ihrer überseeischen Ausfuhrinteressen jeder offenen Durchbrechung der Meistbegünstigung auszuweichen bestrebt ist, finden sich die ersten Ansätze zur Zollrückvergütung über eine internationale Gemeinschaftskasse[59]). Auf italienische Vorschläge beruht im wesentlichen auch alles das, was in den Empfehlungen der Stresa-Konferenz vom 20. September 1932 über die Errichtung und die Aufgaben einer internationalen Gemeinschaftskasse zur Zollrückvergütung an die südosteuropäischen Staaten enthalten ist[60]). Entsprechend den Empfehlungen der Stresa-Konferenz sind von möglichst allen europäischen Staaten Beiträge in eine zu errichtende Gemeinschaftskasse zu zahlen, deren Gesamterlös von insgesamt 75 Millionen Goldfranken auf die mittel- und osteuropäischen Getreideausfuhrstaaten zum Zwecke ihres wirtschaftlichen Wiederaufbaues im Verhältnis ihrer durchschnittlichen Getreideausfuhr während der letzten drei Jahre zu verteilen ist. Praktisch wird auf diese Weise das gleiche Ziel erreicht wie durch Gewährung von Vorzugszöllen für mittel- und osteuropäisches Getreide, nur die äußere Form ist eine andere.

2. Die zweite Gruppe von „quasi-Vorzugszöllen" bilden die Zolltarifspezialisierungen. In der internationalen Handelspolitik ist es üblich geworden, eine absichtlich sehr weit getriebene Unterteilung des Zolltarifs vorzunehmen und Zollpositionen zu schaffen, auf die nur noch die Waren bestimmter Staaten zutreffen. Werden auf diese weitgehend unterteilten Zollpositionen Zollnachlässe gewährt, so muß dieselbe Wirkung wie bei unmittelbar gewährten Vorzugszöllen eintreten. Nur ganz bestimmte Staaten oder sogar nur einem einzelnen Staate können diese Zollnachlässe wegen der Zoll-

---

[59]) Vgl. z. B. Artikel 8 ff. der italienisch-ungarischen Vereinbarung über die Ausfuhr zwischen beiden Ländern vom 23. Februar 1932. (Deutsches Handelsarchiv 1932, 2124.)

[60]) Vgl. die Völkerbundsdrucksache: C. 666. M. 321. 1932. VII. (Bericht der Europa-Kommission des Völkerbundes über die Konferenz von Stresa bezüglich des wirtschaftlichen Wiederaufbaues der mittel- und osteuropäischen Staaten.)

tarifspezialisierungen zugute kommen. Jede unterschiedliche Behandlung der meistbegünstigten Staaten wird dadurch ermöglicht.

Ob eine Zolltarifspezialisierung mit der Meistbegünstigung vereinbar ist oder nicht, hängt ganz davon ab, wo man die Grenze zwischen Vereinbarkeit und Unvereinbarkeit mit der Meistbegünstigung gerade in dieser Frage zieht. Im einzelnen wird es äußerst schwer und verwickelt sein, hier zu entscheiden. Der Wirtschaftsausschuß des Völkerbundes ist bemüht gewesen, diese Schwierigkeiten durch die Aufstellung einer einheitlichen Zollnomenklatur für alle Länder zu vermindern.[61]). Im übrigen wird die allgemeine Verkehrsanschauung als Maßstab dienen müssen, um zu entscheiden, ob eine Ware durch ihre Art und Beschaffenheit eine besondere Unterscheidung innerhalb des Zolltarifs eines Landes rechtfertigt oder nicht.

Welche Mittel und Methoden von seiten der einzelnen Staaten zur Anwendung gekommen sind, um durch Zollspezialisierungen unter Durchbrechung der Meistbegünstigung den Meistbegünstigungsverpflichtungen zu entgehen, mögen einzelne Beispiele zeigen.

Am gebräuchlichsten sind die geographischen Zolltarifspezialisierungen. So ist z. B. im Zeichnungsprotokoll zu Artikel 2 des französisch-rumänischen Handelsvertrages vom 27. August 1930 eine besondere französische Zollposition für „bessarabischen Mais" geschaffen[62]). Es heißt dort:

> „Die französische Regierung verpflichtet sich, eine Ermäßigung der Zölle für „Perlmais" von gelber Farbe, der die Merkmale des sogenannten bessarabischen Maises besitzt und zur Fütterung von Geflügel und Vieh bestimmt ist, zu bewilligen. Die Ermäßigung beträgt zunächst 30 v. H., bis sie unter Vorbehalt der Zustimmung des Parlaments auf 40 v. H. gebracht wird."

Möglich sind geographische Zolltarifspezialisierungen auch in der Form, daß man Voraussetzungen fordert, die nur für einen oder einzelne Staaten vorliegen. Die genaue Angabe des geographischen Bezirks, aus dem die Ware stammen muß, ist in diesen Fällen nicht erforderlich. So sind z. B. im deutsch-schweizerischen Handelsvertrage vom 14. Juli 1926[63]) Zollnachlässe für Rinder gewährt, die in einer Höhenlage von mindestens 300 m über dem Meeresspiegel aufgezogen und alljährlich mindestens einen Monat in einer Höhenlage von mindestens 800 m über dem Meeresspiegel gesömmert worden sind. Praktisch hat die Schweiz durch diese Bestimmung im deutsch-schweizerischen Handelsvertrage vom 14. Juli 1926 einen „quasi-Vorzugszoll" erhalten, während Holland und Dänemark trotz der ihnen eingeräumten

[61]) Vgl. die Völkerbundsdrucksache: C. 921. M. 486. 1931. II. B. 2 Bände. (Entwurf einer einheitlichen Zollnomenklatur, ausgearbeitet von einem besonderen Sachverständigenkomitee des Wirtschaftsausschusses des Völkerbundes.)

[62]) Vgl. Deutsches Handelsarchiv 1930, 3127 und 1932, 989.

[63]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1926, II. 675.

Meistbegünstigung von den deutschen Zollzugeständnissen für Rinder ausgeschlossen sind.

Neben den geographischen Zolltarifspezialisierungen finden sich eine ganze Reihe anderer Mittel und Methoden zur Zolltarifspezialisierung. So ist es vielfach gebräuchlich, besondere bevorzugte Waren in der Sprache des einen Vertragsstaates zu bezeichnen, um anderen Ländern die Inanspruchnahme dieser Zollnachlässe zu erschweren, wenn nicht zu entziehen. Diese Methode kam z. B. im deutsch-japanischen Handelsvertrage vom 24. Juni 1911 für gewisse japanische Seidengewebe zur Anwendung, die als „Habutae" ausschließliche Begünstigungen erhielten[64]). Ungefähr die gleiche Methode verfolgen die Zollnachlässe auf Waren, die „hinterlegten Mustern" entsprechen[65]). Weichen die gleichwertigen Waren der meistbegünstigten Staaten nur etwas von den hinterlegten Mustern ab, so werden sie höher belastet. Auch die Zollnachlässe, die von der Verpackung der Waren abhängig gemacht werden, sind etwas ähnliches. Hier wird die eigentümliche und sonst vielleicht nicht weiter vorkommende Art eines Landes, einzelne seiner Artikel zu verpacken, dazu benutzt, um unter Durchbrechung der Meistbegünstigung bestimmte Staaten zu bevorzugen.

Die Zahl von ungerechtfertigten Zolltarifspezialisierungen kann noch erheblich vergrößert werden. Nur die gebräuchlichsten Mittel und Methoden sind an dieser Stelle erwähnt worden. Beinahe in jedem Tarifabkommen zwischen zwei Staaten lassen sich Zollpositionen finden, die von den einzelnen Staaten ausschließlich zu dem Zwecke geschaffen sind, um sich den Meistbegünstigungsverpflichtungen zu entziehen.

3. Die dritte Gruppe von „quasi-Vorzugszöllen" umfaßt alle verkehrswirtschaftlichen Maßnahmen, die eine Durchbrechung der Meistbegünstigung enthalten. In der Hauptsache stehen hier drei Möglichkeiten zur Verfügung. Das ist erstens eine ungleiche Zollbehandlung bei der Land- und Seeeinfuhr, zweitens bei der direkten und indirekten Einfuhr und drittens bei der Festsetzung der Frachttarife.

Eine ungleiche Behandlung der Land- und Seeeinfuhr braucht nicht unbedingt eine Durchbrechung der Meistbegünstigung zu enthalten. Sehr oft aber wird eine Durchbrechung der Meistbegünstigung vorliegen. So hat z. B. Polen Vorzugszölle für die Einfuhr über Gdingen geschaffen[66]). Es ist offensichtlich, daß diese Maßnahme

[64]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1911, 477.

[65]) Vgl. den Zusatzvertrag vom 12. Juli 1924 zum deutsch-österreichischen Wirtschaftsabkommen (Reichsgesetzblatt 1924, II. 431): Hinterlegte Muster für abgepaßte gewebte Bänder.

[66]) Vgl. die Verordnung bezüglich der Vorzugszölle bei der Einfuhr über die Häfen des polnischen Zollgebietes vom 19. Dezember 1931. (Deutsches Handelsarchiv 1932, 387 ff.)

gegenüber Schweden ähnlich einem Vorzugszoll für schwedische Waren wirken muß, während ein Staat wie Ungarn trotz seiner Meistbegünstigungsrechte[67]) benachteiligt ist, da für Ungarn aus geographischen Gründen nicht die Möglichkeit besteht, den niedrigeren See-Einfuhrzoll für sich in Anspruch zu nehmen.

Genau wie bei der ungleichen Zollbehandlung der Land- und Seeinfuhr verhält es sich, wenn die direkte und indirekte Einfuhr verschiedenen Zollsätzen unterliegt. Wird der durchgehende und unmittelbare Bezug vom Ursprungsland zum Bestimmungsland zollbevorzugt, so braucht das durchaus keine Durchbrechung der Meistbegünstigung zu sein. Aber es wird zahlreiche Fälle geben, wo durch die ungleiche Zollbehandlung der direkten und indirekten Einfuhr bestimmte Staaten, die für den direkten Verkehr besonders günstig gelegen sind, zollbevorzugt werden vor allen übrigen meistbegünstigten Staaten, für die der unmittelbare Verkehr überhaupt nicht möglich ist, oder eine Ablenkung des Handels von den natürlichen und billigen zu den teueren Verkehrswegen bedeutet.

Die dritte Möglichkeit, um durch verkehrswirtschaftliche Maßnahmen die Meistbegünstigung zu durchbrechen und „quasi-Vorzugszölle" zu schaffen, ist die ungleiche Festsetzung der Frachttarife bei der Einfuhr aus den meistbegünstigten Staaten. Voraussetzung hierfür ist ein bestimmender Einfluß des Staates auf die in Betracht kommenden Verkehrsmittel, also insbesondere auf die Eisenbahn und möglicherweise auch auf die Binnen- und Seeschiffahrt. Ein Beispiel für diese Methode zur Durchbrechung der Meistbegünstigung findet sich im Artikel 1 der italienisch-ungarischen Vereinbarung über die Ausfuhr zwischen beiden Ländern vom 23. Februar 1932[68]):

> „Die vertragschließenden Staaten werden einen gemeinsamen ständigen Tarifrat einsetzen, der die Tarife für die Transporte, die die Eisenbahnlinien und die fahrbaren Wasserstraßen in ihren Gebieten benützen, zu bestimmen haben wird. Dieser Tarifrat, der zur Aufgabe haben wird, die Ausfuhr von Erzeugnissen der beteiligten Länder gegenseitig zu erleichtern, wird im Einvernehmen nach Anweisungen des Ministers, in dessen Zuständigkeit die Verwaltung der Eisenbahnen bzw. der fahrbaren Wasserstraßen fällt und der auf Grund dieser Vereinbarung hierzu mit den nötigen Vollmachten ausgestattet ist, besondere Tarife mit Ermäßigung des Normaltarifs festsetzen können."

Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß es sich im Artikel 1 der italienisch-ungarischen Vereinbarung vom 23. Februar 1932 um die Einräumung von Verkehrserleichterungen handelt, welche den Zweck

---

[67]) Ungarn genießt auf Grund des ungarisch-polnischen Handelsabkommens vom 26. März 1925 in Polen die uneingeschränkte Meistbegünstigung. (Deutsches Handelsarchiv 1925, 2531.)

[68]) Vgl. Deutsches Handelsarchiv 1932, 2124.

verfolgen, für den gegenseitigen Warenaustausch beider Staaten „quasi-Vorzugszölle" zu schaffen und alle übrigen meistbegünstigten Staaten zu benachteiligen.

* * *

Mit den unmittelbar gewährten Vorzugszöllen und den „quasi-Vorzugszöllen" sind sämtliche Vorzugszölle innerhalb der internationalen Handelspolitik als Durchbrechung der Meistbegünstigung erörtert. Das Kennzeichen dieser Vorzugszölle ist es gewesen, daß wenige Staaten zollbevorzugt behandelt worden sind, während die große Zahl der meistbegünstigten Staaten dadurch benachteiligt worden ist. Genau umgekehrt ist es bei den Zollzuschlägen. Dort wird die größere Zahl von Staaten gleichberechtigt und zollbevorzugt behandelt, während nur wenige meistbegünstigte Staaten durch besondere Zollzuschläge benachteiligt werden.

---

§ 7. Zollzuschläge.

Zollzuschläge sind Zollerhöhungen, welche gegenüber den gewöhnlichen Zollsätzen für bestimmte Waren vorgenommen werden. Der Zweck, der mit den Zollzuschlägen verfolgt wird, ist die Schlechterstellung einzelner Waren oder Staaten in ganz bestimmten Fällen. Die folgenden Erörterungen beschränken sich auf solche Zollzuschläge, die eine Durchbrechung der Meistbegünstigung enthalten.

Die Anwendungsfälle der Zollzuschläge, die eine Durchbrechung der Meistbegünstigung enthalten, sind von vornherein begrenzt. Die Ursache für die begrenzte Zahl der Anwendungsfälle von Zollzuschlägen ist darin zu suchen, daß Zollzuschläge immer nur einen einzelnen Staat oder zum mindesten nur wenige Staaten treffen, infolgedessen den Charakter von Strafzöllen enthalten und geeignet sind, die wirtschaftlichen Beziehungen des Staates, der Zollzuschläge erhebt, mit dem benachteiligten meistbegünstigten Staate zu gefährden. Dringende wirtschaftliche Gründe müssen schon vorliegen, wenn ein Staat sich veranlaßt glaubt, unter Durchbrechung der Meistbegünstigung Zollzuschläge erheben zu müssen. Die Folge davon ist, daß in der handelspolitischen Praxis immer dieselben Arten von Zollzuschlägen wiederkehren und unter Durchbrechung der Meistbegünstigung Anwendung finden.

* * *

Die Zollzuschläge, die unter Durchbrechung der Meistbegünstigung Anwendung finden, lassen sich fast ausschließlich in zwei größere Gruppen aufteilen. Die erstere Gruppe bilden die Anti-Dumpingzölle, die oft zum Zwecke der genaueren begrifflichen Abgrenzung auch als

„echte Anti-Dumpingzölle" bezeichnet werden[69]). Die zweite Gruppe der in der handelspolitischen Praxis üblichen Zollzuschläge umfaßt die Ausgleichszölle in ihren verschiedenartigen und mannigfaltigen Formen. Der Unterschied zwischen den beiden Gruppen von Zollzuschlägen liegt darin, daß in jedem Falle ein grundverschiedener Tatbestand zum Anlaß genommen wird, um Zollzuschläge zu erheben.

A. Anti-Dumpingzölle.

Anti-Dumpingzölle werden in einzelnen Ländern erhoben, wenn eine Ware vom Ausland zu ungewöhnlich billigen Preisen eingeführt wird. Insoweit ist der Tatbestand für die Erhebung von Anti-Dumpingzöllen eindeutig und auch in den einzelnen Staaten einheitlich geregelt. Maßgebend ist danach ausschließlich der ungewöhnlich billige Preis einer eingeführten Ware, ohne Rücksicht darauf, wie es möglich gewesen ist, diesen Preis zu erzielen.

Erst wenn die näheren Einzelheiten und Voraussetzungen für die Erhebung von Anti-Dumpingzöllen bestimmt werden sollen, zeigen sich die Verschiedenheiten in den Regelungen der einzelnen Staaten. Wann der Verkaufspreis einer eingeführten Ware als ungewöhnlich billig anzusehen ist, ist äußerst umstritten und verschieden geregelt.

1. Am häufigsten findet sich die Regelung, daß Anti-Dumpingzölle auf eingeführte Waren zu erheben sind, wenn der Auslandsverkaufspreis unter dem im Ausfuhrlande geltenden Inlandspreise bleibt. Jede Ware, die im Auslande zu billigeren Preisen verkauft wird als im Herstellungslande, muß entsprechend dieser Regelung mit einem Anti-Dumpingzoll belegt werden. Als Beispiel läßt sich auf das kanadische Zolltarifgesetz vom Jahre 1907 verweisen[70]). Dort ist bestimmt, daß ein Anti-Dumpingzoll zu erheben ist:

> „wenn eine Ware nach Kanada zu einem Preise verkauft wird, der geringer ist als der gangbare Marktpreis dieser Ware, sofern sie zum heimischen Verbrauch im Ausfuhrlande zur Zeit ihrer Ausfuhr nach Kanada verkauft worden wäre."

Die Zugrundelegung der im Ausfuhrlande geltenden Inlandspreise ist in der handelspolitischen Praxis der Regelfall, um für den Preis einer eingeführten Ware einen Vergleichsmaßstab zu finden. Daneben gibt es eine Anzahl anderer Vergleichsmaßstäbe, die ebenfalls Anwendung finden, um festzustellen, ob der Verkaufspreis einer eingeführten Ware ungewöhnlich billig ist.

2. Mehrere Staaten sehen nur dann den Auslandsverkaufspreis einer Ware als ungewöhnlich billig an, wenn nicht einmal die im Herstellungslande erforderlichen Selbstkosten dadurch gedeckt werden. So hat z. B. England im zweiten Teil des Safeguarding of In-

[69]) Vgl. E. Döblin: „Theorie des Dumpings". 1931. S. 13 ff.
[70]) Vgl. Deutsches Handelsarchiv 1907, 963.

dustries Act vom Jahre 1921[71]) bestimmt, daß Waren mit einem Zollzuschlage zu belegen sind, wenn sie zu einem Preise eingeführt werden, der unter den Herstellungskosten des Ausfuhrlandes liegt.

3. Das Merkmal der beiden bisher erörterten Fälle ist es gewesen, daß von der Preisstellung des Ausfuhrlandes ausgegangen wird. In der handelspolitischen Praxis nehmen diese beiden Regelungen die durchaus überragende Stellung ein. Um so seltener sind die Fälle, wo die Preisstellung des Einfuhrlandes als Vergleichsmaßstab für den Verkaufspreis einer eingeführten Ware herangezogen wird. Nur wenige praktische Beispiele lassen sich dafür finden. Die frühere australische Anti-Dumpinggesetzgebung ist z. B. von der Preisstellung des Einfuhrlandes ausgegangen. In dem Australian Preservation Act vom Jahre 1905[72]) ist bestimmt, daß Gegenmaßnahmen zu treffen sind:

> „wenn der Wettbewerb der eingeführten Güter dazu führen müßte, daß die australische gleichartige Ware nicht erzeugt oder vom Markte zurückgezogen würde oder nur mittels einer ungenügenden Entlohnung der Arbeiter ohne Verlust erzeugt werden könnte."

Eine ähnliche Bestimmung wie im Australian Preservation Act findet sich im Abschnitt 315 des amerikanischen Zolltarifgesetzes vom Jahre 1922[73]). Danach sind Zollzuschläge zu erheben:

> „wenn auf Grund einer Untersuchung der Verschiedenheiten in den Produktionskosten hinsichtlich der ganz oder teilweise in den Vereinigten Staaten von Amerika gewachsenen oder erzeugten Artikel oder gleichartiger oder ähnlicher Artikel, die ganz oder teilweise in konkurrierenden fremden Ländern gewachsen oder erzeugt sind, als erwiesen festgestellt wird, daß die festgesetzten Zölle die Verschiedenheiten in den Produktionskosten in den Vereinigten Staaten von Amerika und den hauptsächlichsten Konkurrenzländern nicht ausgleichen."

4. Neuerdings zeigt sich vor allem in der amerikanischen Gesetzgebung das Bestreben, die näheren Einzelheiten und Voraussetzungen für die Erhebung von Anti-Dumpingzöllen möglichst weit und wenig genau zu fassen. In der Form eines internationalen unlauteren Wettbewerbsgesetzes ist im Abschnitt 316 des amerikanischen Zolltarifgesetzes vom Jahre 1922 die Möglichkeit geschaffen, unabhängig von den Inlandspreisen oder Gestehungskosten der eingeführten Waren Anti-Dumpingzölle zu erheben[74]):

---

[71]) Vgl. Deutsches Handelsarchiv 1921, 479.

[72]) Vgl. Oesterreichisches Handelsmuseum 1907, 307.

[73]) Vgl. Deutsches Handelsarchiv 1922, 921.

[74]) Vgl. Deutsches Handelsarchiv 1922, 921.

„Unredliche Arten von Wettbewerb und unredliche Handlungen bei der Einfuhr von Artikeln nach den Vereinigten Staaten von Amerika oder bei ihrem Verkauf durch den Eigentümer, Empfänger oder Vertreter von diesem, deren Absicht darauf gerichtet ist, eine in den Vereinigten Staaten von Amerika lebensfähige oder wirtschaftlich arbeitende Industrie zu vernichten oder wirksam zu schädigen oder die Errichtung einer solchen Industrie zu verhindern oder Handel und Verkehr in den Vereinigten Staaten von Amerika zu beschränken oder zu monopolisieren, werden hierdurch als ungesetzlich erklärt; wenn der Präsident deren Vorhandensein feststellt, soll dagegen durch Zollzuschläge von 10 bis 50 Prozent des Wertes vorgegangen werden."

Wie sich aus den angeführten Anti-Dumpingzöllen ersehen läßt, sind die näheren Einzelheiten in den jeweiligen Staaten sehr verschieden geregelt und an mannigfaltige Voraussetzungen geknüpft. Der grundlegende Tatbestand für die Erhebung von Anti-Dumpingzöllen ist dennoch einheitlich. Waren, die zu einem außergewöhnlich billigen Preise aus dem Auslande eingeführt werden, sollen mit einem besonderen Zollzuschlage belegt werden.

B. Ausgleichszölle.

Ausgleichszölle werden erhoben, um besondere Vorteile oder Begünstigungen auszugleichen, die den Ausfuhrwaren eines Staates zugute kommen und die geeignet sind, entweder deren Konkurrenzfähigkeit auf fremden Märkten zu erhöhen oder größere Erträge einzubringen. Der Zweck, der mit den Ausgleichszöllen verfolgt wird, liegt also nicht darin, daß eine zusätzliche Zollbelastung geschaffen wird. Nur jener Zustand soll durch Ausgleichszölle möglichst wiederhergestellt werden, der ohnehin vorhanden gewesen wäre, wenn einigen oder allen Ausfuhrwaren eines bestimmten Staates keine besonderen Vorteile oder Begünstigungen zugute kämen. In dem Zweck und in der zu erfüllenden Aufgabe der Ausgleichszölle liegt zugleich ihr grundlegender Unterschied gegenüber den Anti-Dumpingzöllen. Anti-Dumpingzölle werden erhoben, weil der Preis einer Ware ungewöhnlich billig ist; Ausgleichszölle aber werden erhoben, um besondere Vorteile oder Begünstigungen auszugleichen, ohne Rücksicht darauf, ob eine Ware billig oder teuer ist.

Die internationale Handelspolitik kennt eine nicht unerhebliche Anzahl von Ausgleichszöllen, die unter Durchbrechung der Meistbegünstigung Anwendung finden. Unter Zugrundelegung von praktischen Beispielen sollen die wichtigsten Arten von Ausgleichszöllen dargelegt werden.

1. Am häufigsten sind in der internationalen Handelspolitik jene Ausgleichszölle, die gegen staatliche oder private Ausfuhrvergütungen erhoben werden. Wenn ein Staat oder eine interessierte

Wirtschaftsorganisation für bestimmte Waren Ausfuhrvergütungen gewährt, so wird dadurch die Konkurrenzfähigkeit dieser Waren gefördert. Die Ausgleichszölle, die einzelne Staaten gegen staatliche oder private Ausfuhrvergütungen erheben, haben den Zweck, diese Begünstigungen auszugleichen. So heißt es z. B. im Abschnitt 303 des amerikanischen Zolltarifgesetzes vom Jahre 1922[75]):

> „Wenn ein Land, eine Besitzung, eine Kolonie, Provinz oder sonstige politische Unterabteilung einer Regierung, ferner Personen, Gesellschaften, Vereinigungen, Kartelle oder Genossenschaften auf die Herstellung, Erzeugung oder Ausfuhr irgendeines Artikels oder einer Ware, die in dem betreffenden Lande, Besitzung, Kolonie, Provinz oder sonstige politische Unterabteilung hergestellt oder erzeugt wird, unmittelbar oder mittelbar eine Prämie oder Vergütung zahlen oder gewähren und dieser Artikel oder diese Ware nach den Vorschriften dieses Gesetzes zollpflichtig ist, so soll bei der Einfuhr eines solchen Artikels oder einer solchen Ware nach den Vereinigten Staaten von Amerika in allen diesen Fällen neben den sonst in diesen Gesetzen festgesetzten Zöllen ein Zuschlagszoll in Höhe des Reinbetrages der Prämie oder Vergütung erhoben oder gezahlt werden, gleichviel in welcher Weise diese gezahlt oder gewährt wird."

Man muß genau auf den Wortlaut des Abschnittes 303 des amerikanischen Zolltarifgesetzes von 1922 achten, um sich über die Tragweite jenes Ausgleichszolls gegen Ausfuhrvergütungen Klarheit zu verschaffen. Es ist nicht erforderlich, daß die unmittelbar oder mittelbar gewährte Prämie oder Vergütung gerade für die Ausfuhr nach den Vereinigten Staaten von Amerika gegeben wird, es genügt bereits die Ausfuhrvergütung nach irgendeiner anderen Richtung (z. B. vielleicht sogar schon die Gewährung einer staatlichen Garantie für Kredite im Rußlandgeschäft), um die Voraussetzung für die Auferlegung des amerikanischen Ausgleichszolls zu erfüllen. Nicht alle Ausgleichszölle anderer Staaten sind so weitgehend wie im amerikanischen Zolltarif. Die größere Zahl der Staaten, die einen Ausgleichszoll gegen staatliche oder private Ausfuhrvergütungen erheben, beschränkt sich auf jene Vergütungen, die unmittelbar für die Ausfuhr von Waren nach dem eigenen Staatsgebiete gegeben werden. Einige Staaten lassen sogar die privaten Ausfuhrvergütungen unberücksichtigt und erheben nur dann Ausgleichzölle, wenn das Ausfuhrland selbst die Ausfuhrvergütung gewährt.

2. Neben den Ausgleichszöllen gegen Ausfuhrvergütungen sind Ausgleichszölle gegen Frachtbegünstigungen bestimmter Waren nicht selten. Als Beispiel für Ausgleichszölle gegen Frachtbegünstigungen sei an dieser Stelle auf die Bestimmungen des südafrikanischen Zoll-

[75]) Vgl. Deutsches Handelsarchiv 1922, 921.

und Verbrauchsabgabengesetzes von 1925 verwiesen[76]). Danach sind Ausgleichszölle zu erheben:

„Wenn Waren von einer Gattung oder Art, wie sie in der Südafrikanischen Union erzeugt oder hergestellt werden, dorthin eingeführt worden sind oder eingeführt werden zu einem Frachtsatz, der niedriger ist als der Satz, der bei der Verschiffung von Waren gleicher Art gewöhnlich für Verschiffungszwecke auf gleicher Grundlage berechnet wird, oder zu Ballastfrachtsätzen oder frachtfrei, oder daß wegen der Gewährung von Nachlässen, Erstattungen oder anderen Vorteilen der Reinbetrag der zu zahlenden Fracht geringer ist als der zur Zeit der Verschiffung geltende."

3. Zeitweise sehr verbreitet sind die Ausgleichszölle gegen Währungsentwertungen. In einem Lande mit sinkender Währung steigen regelmäßig die ausländischen Preise nicht in demselben Tempo, wie der Devisenkurs fällt. Die Folge davon ist, daß dieselbe industrielle Produktion in einem Lande mit sinkender Währung weniger Ausgaben für Material, Löhne und Generalunkosten erfordert als in einem Lande mit stabiler Währung. Um diesen Vorteil eines Landes mit sinkender Währung auszugleichen, wird in verschiedenen Staaten ein besonderer Ausgleichszoll erhoben. Z. B. ist die Reichsregierung auf Grund einer Verordnung vom 18. Januar 1932 ermächtigt[77]),

„im Falle eines dringenden wirtschaftlichen Bedürfnisses bei der Einfuhr von Waren, die aus Ländern stammen, deren Währung unter die Goldparität gesunken ist, für einzelne Waren oder Warengruppen Ausgleichszölle zu erheben".

4. Im Laufe der letzten Jahre hat sich in einigen Staaten das Bestreben bemerkbar gemacht, Ausgleichszölle auch dann zu erheben, wenn ein Staat infolge besonders ungünstiger sozialer Verhältnisse seine Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt erhöht. Im § 2 eines tschechoslowakischen Gesetzes vom 12. Oktober 1925[78]) ist z. B. bestimmt, daß ein Ausgleichszoll zu erheben ist,

„wenn die aus einem Staate in die Tschechoslowakei eingeführten Waren infolge Einführung einer längeren Arbeitszeit oder sonstiger ungünstiger sozialer Arbeitsbedingungen der einheimischen Produktion eine außerordentliche Konkurrenz bereiten".

Eine ähnliche Bestimmung findet sich im § 4 des österreichischen Zolltarifgesetzes von 1924[79]). Dort wird die österreichische Bundesregierung ermächtigt,

---

[76]) Vgl. Deutsches Handelsarchiv 1925, 1879.

[77]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1932, I. 27.

[78]) Vgl. Deutsches Handelsarchiv 1925, 2550.

[79]) Vgl. Deutsches Handelsarchiv 1925, 32.

„Zollerhöhungen bis zu einem Drittel des autonomen Satzes gegenüber solchen Staaten anzuwenden, die das Washingtoner Uebereinkommen vom Jahre 1919 über die Festsetzung der Arbeitszeit nicht ratifiziert haben und deren geltende Arbeitszeitregelung wesentlich hinter den Bestimmungen dieses Uebereinkommens zurückbleibt".

5. Neben den vier häufigsten Arten von Ausgleichszöllen gibt es eine Anzahl seltener Fälle. Nur auf zwei dieser selteneren Fälle soll an dieser Stelle hingewiesen werden, weil sie die große Verbreitung von Ausgleichszöllen zeigen.

Des öfteren kommen Ausgleichszölle zu dem Zweck vor, um höhere Schutzzölle auszugleichen, die das Ausfuhrland einer Ware gegenüber dem Einfuhrland besitzt. Höhere Schutzzölle ermöglichen einen größeren Gewinn im Inlandgeschäft und damit eine stärkere Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt. Um zu erreichen, daß die Gewinstmöglichkeiten im Inlandgeschäft des Ausfuhrlandes und des Einfuhrlandes möglichst gleichgestellt sind, erhebt das Einfuhrland Ausgleichszölle[80]).

6. Der zweite bedeutsamere Fall von seltener vorkommenden Ausgleichszöllen findet Anwendung, wenn ein Land versucht, seiner Industrie auf dem Gebiete der Rohstoffversorgung besondere Vorteile zugute kommen zu lassen. In einzelnen Tarifnummern des amerikanischen Zolltarifs findet sich die Bestimmung, daß Zollzuschläge zu erheben sind, wenn es sich um Waren handelt, die aus einem Lande kommen, in welchem Ausfuhrverbote oder sonstige Ausfuhrbeschränkungen für die in Frage stehenden Waren in Kraft sind[81]). Regelmäßig werden diese Zollzuschläge sich nur auf solche Waren beziehen, für die ein einzelnes Land oder mehrere Länder zusammen ein Weltmonopol besitzen und bestrebt sind, dieses Weltmonopol weitgehend auszuüben[82]).

* * *

Unter Zugrundelegung von praktischen Beispielen sind die Anti-Dumpingzölle und Ausgleichszölle als die beiden Gruppen gekennzeichnet worden, die eine ungleiche Zollbehandlung gegenüber meistbegünstigten Staaten bewirken[83]). Dennoch wird sehr häufig behauptet, daß Anti-Dumpingzölle und Ausgleichszölle keine Durchbrechung der Meistbegünstigung enthalten.

---

[80]) Vgl. z. B. die Tarifnummern 369, 371 und 1302 des amerikanischen Zolltarifs vom Jahre 1922. (Deutsches Handelsarchiv 1922, 921.)

[81]) Vgl. die Tarifnummern 401 und 1301 des amerikanischen Zolltarifs vom Jahre 1922. (Deutsches Handelsarchiv 1922, 921.)

[82]) Vgl. E. Döblin: „Theorie des Dumpings". 1931. S. 9.

[83]) Ueber nähere Einzelheiten vgl. die Völkerbundsdrucksache E. 677, die jedoch unveröffentlicht geblieben und nur den Regierungen der einzelnen Staaten übermittelt worden ist.

Was die Anti-Dumpingzölle anbetrifft, so wird geltend gemacht, daß die Einfuhr gedumpter Ware auf die Preisbildung im Empfangsstaate einen störenden Einfluß ausübe und deshalb von seiner Wirtschaft als ebenso kontrollpflichtig angesehen werden kann wie die Lieferung von Produkten, die z. B. aus sanitäts- und veterinärpolizeilichen Gründen einer Aufsicht unterliegen[84]). Gerechtfertigter erscheinen die Gründe, die für die Vereinbarkeit der Ausgleichszölle mit der Meistbegünstigung geltend gemacht werden. Ausgehend von dem Zweck der Ausgleichszölle, nur besondere Vorteile oder Begünstigungen auszugleichen, die den Einfuhrwaren eines Staates zugute kommen, wird erklärt, daß die Ausgleichszölle für die dadurch betroffenen Waren keine Benachteiligung bedeuten, sondern ihnen nur eine Ueberbegünstigung entziehen, durch die sie anderenfalls gegenüber den meistbegünstigten Waren bevorzugt würden[85]).

Die Gründe, die für die Vereinbarkeit der Anti-Dumpingzölle und der Ausgleichszölle angegeben werden, sind in beiden Fällen abzulehnen. Die Anwendung der Meistbegünstigung ist nicht an bestimmte Voraussetzungen und Bedingungen geknüpft, die von den meistbegünstigten Staaten erst erfüllt werden müssen. Der meistbegünstigte Staat ist weder verpflichtet, seine Waren nicht zu ungewöhnlich billigen Preisen zu verkaufen, noch kann von ihm gefordert werden, seinen Waren auf mittelbarem oder unmittelbarem Wege keine besonderen Vorteile und Begünstigungen zuteil werden zu lassen. Man überlege, wohin es führen müßte, wenn jeder Staat auf Grund der Meistbegünstigung berechtigt wäre, Ausgleichszölle zu erheben, um die verschiedenen Bedingungen auszugleichen, unter denen eine Ware hergestellt oder ausgeführt werden kann. Die beste Anwendung der Meistbegünstigung würde darin bestehen, daß jedem Staate verschiedene Zollsätze auferlegt werden, um unter Berücksichtigung der jeweiligen wirtschaftlichen Bedingungen in den einzelnen Staaten zu einer möglichst gleichmäßigen Zollbelastung zu kommen. Praktisch wäre das die Beseitigung der Meistbegünstigung, wie sie heute gebräuchlich ist.

* * *

Obwohl die Frage nach der Vereinbarkeit von Anti-Dumpingzöllen und Ausgleichszöllen auf Grund einer wissenschaftlichen Untersuchung ziemlich eindeutig beantwortet werden kann, sind die Regierungen der einzelnen Staaten und der Völkerbund noch heute so gut wie zu keiner einheitlichen Meinung gekommen. Die Ursache dafür

---

[84]) Vgl. E. Posse: „Meistbegünstigung". (Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Bd. 129, S. 698.)

[85]) Vgl. W. Feld: „Anti-Dumping, Prämienklausel und Ausgleichszölle". 1918. S. 29.

liegt darin, daß Anti-Dumpingzölle und Ausgleichszölle für viele Staaten nichts anderes bedeuten als ein geeignetes Mittel, um die Meistbegünstigung zu durchbrechen.

Daß eine einheitliche Stellungnahme von seiten mehrerer Regierungen erfolgt ist, dafür gibt es eigentlich nur einen einzigen Fall auf einem bestimmten Gebiete. Auf der Brüsseler Zuckerkonferenz von 1902 haben die damals vertragschließenden Staaten[86]) beschlossen, Ausgleichszölle gegen Zuckerprämien auch dann zu erheben, wenn davon Staaten betroffen werden, denen die Meistbegünstigung eingeräumt ist[87]). Als eine Stellungnahme zur grundsätzlichen Frage kann die Brüsseler Zuckerkonvention jedoch nicht betrachtet werden. Ausschließlich sind es die damaligen wirtschaftlichen Sonderinteressen der beteiligten Staaten gewesen, die ihre Stellungnahme bestimmt haben.

Was die Stellungnahme des Völkerbundes anbetrifft, so kann hier nur von einem Versuch zur Stellungnahme gesprochen werden. Die Frage, ob Anti-Dumpingzölle eine Durchbrechung der Meistbegünstigung enthalten, ist dabei noch völlig unerörtert geblieben, da zunächst erst eine Einigung über den Begriff des Dumpings erzielt werden soll. Nur das Verhältnis der Ausgleichszölle zur Meistbegünstigung ist bereits im Jahre 1927 im „Sachverständigenausschuß zur Kodifikation des Völkerrechts" erörtert worden[88]). Endgültige Beschlüsse sind jedoch nicht gefaßt worden. Man hat sich damals damit begnügt, lediglich den Bericht des Berichterstatters in dieser Frage ohne eine eigene Stellungnahme den einzelnen Regierungen zur Kenntnis zu bringen. Berichterstatter war der Amerikaner M. Wickersham, der entsprechend der amerikanischen These zu dem Ergebnis kam, daß Ausgleichszölle zur Herstellung gleicher Wettbewerbsverhältnisse durchaus mit der Meistbegünstigung vereinbar sind. Daß diese Meinung im „Sachverständigenausschuß für die Kodifikation des Völkerrechts" nicht unbestritten geblieben ist, zeigt die Tatsache, daß keine endgültigen Beschlüsse gefaßt werden konnten.

Die uneinheitliche Stellungnahme der handelspolitischen Praxis zur Frage, ob Anti-Dumpingzölle und Ausgleichszölle mit der Meistbegünstigung vereinbar sind, läßt die Gefahr handelspolitischer Verwicklungen entstehen, wenn ein Staat Zollzuschläge erhebt, weil er der Meinung ist, daß sich diese Zollzuschläge durchaus mit der Meist-

---

[86]) Vertragschließende Staaten waren Deutschland, Oesterreich, Ungarn, Italien, Frankreich, Belgien, Spanien, Großbritannien, Holland und Schweden. Davon hat Spanien die Brüsseler Zuckerkonvention nicht ratifiziert, während die wichtigen Zuckerausfuhrländer Kuba und Rußland überhaupt fernblieben.

[87]) Vgl. Artikel 7 in Verbindung mit Artikel 4 und 5 der Brüsseler Zuckerkonvention vom 5. März 1902 (abgedruckt bei M. Schippel: „Zuckerproduktion und Zuckerprämie bis zur Brüsseler Konvention". 1903. S. 356 ff.).

[88]) Vgl. die Völkerbundsdrucksache C. 205. M. 79. 1927. V.

begünstigung vereinbaren lassen und der benachteiligte Staat dieses Recht bestreitet.

Um solche handelspolitischen Auseinandersetzungen möglichst zu vermeiden, machen einige Staaten Vorbehalte zugunsten bestimmter Zollzuschläge. Vor allem in zahlreichen englischen Handelsverträgen ist das Recht vorbehalten, bestimmte Zollzuschläge zu erheben. So findet sich z. B. im Artikel 5 Absatz 2 des englisch-finnischen Handelsvertrages als Vorbehalt zugunsten von Ausgleichszöllen gegen Ausfuhrvergütungen folgende Bestimmung[89]):

> „Von der meistbegünstigten Behandlung sollen Ausnahmen im Falle solcher Maßnahmen veranlaßt werden, die in den Gebieten eines der vertragschließenden Teile hinsichtlich der Waren angewendet werden können, welche in den Gebieten des anderen vertragschließenden Teiles eine mittelbare oder unmittelbare Prämiierung genießen."

Neben den besonderen Vorbehalten zugunsten von Ausgleichszöllen gegen mittelbare oder unmittelbare Ausfuhrvergütungen findet sich häufig ein Vorbehalt zugunsten von Ausgleichszöllen gegen Währungsentwertungen. So heißt es z. B. im Artikel VI Absatz c des deutsch-französischen Zusatzabkommens vom 28. Dezember 1932[90]):

> „Die Meistbegünstigung erstreckt sich nicht auf Schutzmaßnahmen, wie Zuschläge zum Ausgleich der Währungsspanne, die jeder der Hohen vertragschließenden Teile gegebenenfalls einzuführen sich veranlaßt sähe, um die Wirkungen einer plötzlichen Störung des Gleichgewichts im Wertverhältnis der Währung beider Länder zueinander gerecht auszugleichen."

Als nähere Ergänzung ist im Zeichnungsprotokoll zu Artikel VI des deutsch-französischen Zusatzabkommens vom 28. Dezember 1932 noch besonders vereinbart:

> „Hinsichtlich der Anwendung der in Absatz c vorgesehenen Bestimmungen besteht Einverständnis, daß der Fall einer „plötzlichen Störung des Gleichgewichts" nur als vorliegend erachtet werden kann, wenn sich im Wertverhältnis der Währungen beider Länder ein Unterschied von mehr als 10 Prozent ergibt."

Festzustellen bleibt zum Schluß, daß besondere Vorbehalte in einzelnen Handelsverträgen zugunsten bestimmter Zollzuschläge nichts an deren grundsätzlicher Unvereinbarkeit mit der Meistbegünstigung ändern. Anti-Dumpingzölle und Ausgleichszölle bleiben trotz eines besonderen handelsvertraglichen Vorbehalts eine Durchbrechung der Meistbegünstigung.

---

[89]) Vgl. Deutsches Handelsarchiv 1924, 723.

[90]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1933, II. 8.

III. Zollkontingente.

§ 8. Allgemeine Grundsätze.

Zollkontingente sind genau begrenzte, kontingentmäßig festgesetzte Mengen einer bestimmten Ware, für die ein Staat Zollermäßigungen bei der Einfuhr aus einem anderen Staate zubilligt. Aus zolltechnischen Gründen wird die Einfuhr dieser begünstigten Warenmengen in der Regel auf einzelne Grenzzollstationen beschränkt[1]).

Als handelspolitisches System stellen Zollkontingente eine Kombination von Vorzugszöllen und Einfuhrkontingenten dar. Von den Vorzugszöllen unterscheiden sich die Zollkontingente jedoch dadurch, daß nicht alle Waren zollbevorzugt behandelt werden, sondern nur eine begrenzte Warenmenge. Ebensowenig gehören die Zollkontingente zur Gruppe der Einfuhrkontingentierungen. Einfuhrkontingente setzen voraus, daß nur eine bestimmte Warenmenge zur Einfuhr zugelassen wird; die Einfuhr einer darüber hinausgehenden Warenmenge ist nicht möglich. Werden Zollkontingente gewährt, so wird kein Staat daran gehindert, über das Zollkontingent hinausgehende Warenmengen einzuführen. Der Unterschied gegenüber den zollkontingentierten Warenmengen besteht nur darin, daß für die über das Zollkontingent hinausgehenden Warenmengen nicht mehr der Vorzugszollsatz gilt, sondern daß der allgemein übliche und höhere Zollsatz entrichtet werden muß.

In der internationalen Handelspolitik haben Zollkontingente erst neuerdings Anwendung gefunden. Die Zahl solcher Zollkontingente ist nicht allzu erheblich. Trotzdem soll ihre Bedeutung für die internationale Handelspolitik nicht unterschätzt werden. Zollkontingente lassen in manchen Fällen einen Ausweg aus schwierigen handelspolitischen Lagen finden, indem sie Tarifermäßigungen ermöglichen, die ohne Beschränkung auf ein bestimmtes Kontingent nicht gewährt werden.

*

Inwieweit sich Zollkontingente mit der Meistbegünstigung vereinbaren lassen, ist äußerst umstritten. Die jeweiligen handelspolitischen Interessen der einzelnen Staaten haben es nicht möglich ge-

---

[1]) Vgl. H. Posse: „Grundlagen der künftigen deutschen Handelspolitik". 1924. S. 22—23.

macht, zu einer einheitlichen Meinung über das Verhältnis der Zollkontingente zur Meistbegünstigung zu kommen. Mit besonderer Deutlichkeit zeigt sich diese Tatsache in dem Gutachten des Wirtschaftsausschusses des Völkerbundes über Zollkontingente[2]). Ohne jede eigene Stellungnahme hat der Wirtschaftsausschuß des Völkerbundes Gründe und Gegengründe zusammengestellt. Dennoch läßt sich diesem Gutachten soviel entnehmen, daß der Wirtschaftsausschuß des Völkerbundes Zollkontingente kaum oder zum mindesten sehr schwer mit der Meistbegünstigung für vereinbar hält. Heißt es doch in der Schlußbemerkung dieses Gutachtens:

> „Es ist von grundlegender Bedeutung, daß die Interessen der verschiedenen, die Meistbegünstigung genießenden Länder berücksichtigt und gewahrt werden. Nur in dieser Form können Zollkontingente als die Merkmale einer Zeit übertriebenen Protektionismus als zulässig betrachtet werden und gleichzeitig das gewünschte Ziel erreichen, ohne eine bereits bei weitem nicht zufriedenstellende Situation zu verschlimmern."

In der handelspolitischen Praxis haben zwei Wege Anwendung gefunden, welche jeder für sich einen Versuch darstellen, Zollkontingente mit den Rechten der meistbegünstigten Staaten in Uebereinstimmung zu bringen. Der eine von diesen Wegen ist der, daß allen meistbegünstigten Staaten gleich hohe Zollkontingente eingeräumt werden. Zweitens aber ist es auch üblich, den meistbegünstigten Staaten proportionale Zollkontingente zu gewähren, welche sich zueinander und zu dem ursprünglich einem einzelnen Staate zugestandenen Zollkontingente genau so verhalten, wie es dem Ausfuhrbedürfnis und der Produktionskraft der meistbegünstigten Staaten gerade hinsichtlich der zollkontingentierten Ware entspricht.

Bereits an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß sowohl die gleichen wie die proportionalen Zollkontingente eine Durchbrechung der Meistbegünstigung enthalten. Die näheren Gründe, die es rechtfertigen, zu dieser Schlußfolgerung zu kommen, werden die gesonderten Erörterungen über die gleichen und proportionalen Zollkontingente zeigen.

---

§ 9. Gleiche Zollkontingente.

Gewährt ein Staat einem anderen Staate ein Zollkontingent für eine bestimmte Ware, so glaubt eine Anzahl von Staaten seinen Meistbegünstigungsverpflichtungen dadurch gerecht zu werden, daß allen meistbegünstigten Staaten ebenfalls ein gleich hohes Zollkontingent für diese Waren eingeräumt wird. Zur Rechtfertigung ihres Verhaltens führen diese Staaten an, daß die Meistbegünstigung

[2]) Vgl. die Völkerbundsdrucksache C. 427. M. 177. 1931. II. B.

ihrem Wesen nach die Verpflichtung zur Erteilung gleich hoher Zollkontingente an alle meistbegünstigten Staaten in sich schließen. Nur die Gleichheit der Zollkontingente könne die Gleichheit der Konkurrenzbedingungen gewährleisten.

Die deutsche Handelspolitik kennt einige Beispiele für gleiche Zollkontingente. Das älteste Zollkontingent in der deutschen Handelspolitik, welches auf alle meistbegünstigten Staaten in gleicher Höhe angewandt wird, findet sich im deutsch-österreichischen Handelsvertrage vom 12. April 1930 und gilt für 25 000 Doppelzentner bestimmter Baumwollgarne[3]). Sowohl im Rahmen der deutschen Handelspolitik wie für die internationale Handelspolitik ist dieses zollbegünstigte Baumwollgarnkontingent nur von geringer Bedeutung. Erst in neuerer Zeit hat die deutsche Handelspolitik auch solche gleichen Zollkontingente eingeführt, die für die handelspolitische Entwicklung von grundsätzlicher Bedeutung sind.

Der bedeutendste Fall davon ist das zollbegünstigte Butterkontingent in der deutsch-finnischen Handelsvereinbarung vom 28. August 1930 gewesen[4]). Danach hat Finnland das Recht erhalten, jährlich bis zu 5000 Tonnen Butter zu einem ermäßigten Zollsatz nach Deutschland einzuführen. Durch eine deutsch-finnische Zusatzvereinbarung vom 22. Oktober 1932 ist dieses Recht Finnlands beseitigt und das gleiche Zollkontingent für die Einfuhr von Butter nach Deutschland durch ein proportionales Mengenkontingent ersetzt worden[5]).

Auch für die Rindereinfuhr hat in Deutschland ein zollbegünstigtes Kontingent bestanden, welches allen meistbegünstigten Staaten nur in gleicher Höhe eingeräumt worden ist. Als Ergänzung zu Nr. 103 ist im zweiten deutsch-schwedischen Zusatzabkommen vom 30. November 1929 vereinbart gewesen[6]):

> „Der Zollsatz je Doppelzentner Lebendgewicht beträgt für Rindvieh zu Schlachtzwecken im Jahre 1930 für eine Gesamtmenge bis zu 5000 Stück, vom Jahre 1931 ab für eine Gesamtmenge bis zu 6000 Stück jährlich 16 RM. Sollte das Kontingent von 6000 Stück in einem der Jahre 1931 bis einschließlich 1933 zu 90 v. H. oder mehr ausgenützt werden, so erhöht sich die jährliche Kontingentsmenge von dem darauffolgenden Jahre ab auf 7000 Stück. Die Verteilung des Kontingents bleibt der schwedischen Regierung überlassen, sie wird der deutschen Regierung mitteilen, wie gegenüber der deutschen Zollstelle der Nachweis

---

[3]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1930, II. 1088 (Nr. 440—442 des deutschen Zolltarifes).

[4]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1930, II. 1226.

[5]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1932, II. 231.

[6]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1930, II. 4. Mit Wirkung vom 15. Februar 1933 besitzt das deutsch-schwedische Zusatzabkommen vom 30. November 1929 keine Geltung. (Reichsgesetzblatt 1932, II. 238.)

erbracht werden soll, daß eine Rindviehsendung zum Zollsatz von 16 RM. abgefertigt werden kann. Die Befugnis zur Abfertigung des Viehs zum Vorzugssatz von 16 RM. wird auf eine Zollstelle beschränkt, die im Einvernehmen beider Regierungen bestimmt wird."

Noch in Kraft befindet sich das zollbegünstigte Käsekontingent, welches zusammen mit dem Butterkontingent in der deutsch-finnischen Handelsvereinbarung vom 28. August 1930 ausbedungen ist[7]). Finnland ist berechtigt, bis zu 2500 Tonnen Käse bestimmter Sorten zu Vorzugszöllen nach Deutschland einzuführen.

Die Einführung von gleichen Zollkontingenten hat Deutschland zeitweilig erhebliche handelspolitische Schwierigkeiten bereitet, weil auch den meistbegünstigten Staaten lediglich gleichhohe Zollkontingente ohne Berücksichtigung ihrer bisherigen Einfuhrquoten eingeräumt worden sind. Staaten, die an der Einfuhr der zollkontingentierten Waren stärker beteiligt sind, haben sich auf den Standpunkt gestellt, daß gleichhohe Zollkontingente eine Durchbrechung der Meistbegünstigung enthalten. Eine Untersuchung über die handelspolitischen Wirkungen von gleichen Zollkontingenten bestätigt, daß gleichhohe Zollkontingente geeignet sind, die Lage eines Staates gegenüber anderen Staaten hinsichtlich des Wettbewerbs auf einem gegebenen Markte zu beeinträchtigen.

Ist das ursprünglich gewährte Zollkontingent mit einem Staate vereinbart, der an der Einfuhr der zollkontingentierten Ware einen bedeutsamen Anteil hat, so wird das Zollkontingent genügend groß sein und Schwierigkeiten mit den meistbegünstigten Staaten werden sich in der Regel nicht ergeben. In der handelspolitischen Praxis wird dieser Fall nur selten vorkommen, da der handelspolitische Wert eines Zollkontingents gerade darin besteht, daß es mit einem Staate vereinbart wird, dessen Ausfuhrfähigkeit in der betreffenden Ware nicht allzu groß ist. Wird in diesem Falle den meistbegünstigten Staaten ein Zollkontingent von gleicher Höhe eingeräumt, so werden die größeren gegenüber den kleineren Staaten in ihrer Wettbewerbsfähigkeit benachteiligt. Die kleineren Staaten werden einen unverhältnismäßig größeren Anteil ihrer Einfuhr, wenn nicht sogar ihre gesamte Einfuhr in das zollkontingentierende Land als Zollkontingent einführen können, während die größeren Staaten sich damit begnügen müssen, nur einen geringen Teil ihrer Einfuhr als Zollkontingent zu Vorzugszöllen einzuführen. Zwar sind alle meistbegünstigten Staaten bei gleichen Zollkontingenten auf eine äußerlich gleiche Weise behandelt. Darin aber kann der Zweck der Meistbegünstigung nicht liegen. Mit Recht erklärt der Wirtschaftsausschuß des Völkerbundes in seinem Gutachten über Zollkontingente[8]):

[7]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1930, II. 1226.

[8]) Vgl. die Völkerbundsdrucksache C. 427. M. 177. 1931. II. B.

„Ein Land ist keine abstrakte Wesenheit, sondern eine konkrete Wirklichkeit. Die Elemente dieser Wirklichkeit sind die Bevölkerung, das Gebiet, der Stand der Zivilisation, die landwirtschaftliche und industrielle Entwicklung, die geographische Lage usw. Jedes Land unterscheidet sich von anderen Ländern dadurch, daß es mehr oder weniger von jedem dieser Elemente oder von deren Summe besitzt, und jedes Land erscheint gegenüber anderen Ländern als eine konkrete Einheit, welche ihre Kräfte und Hilfsquellen zu einem Maximum zu entwickeln trachtet. Die Meistbegünstigung kann diese Tatsache nicht umgehen und die besondere wirtschaftliche Lage eines Staates zu anderen Staaten nicht zu zerstören trachten."

Nicht auf die mechanische Handhabung der Meistbegünstigung kommt es also an, sondern auch die Meistbegünstigung hat alle die Dinge zu berücksichtigen, welche die Wirtschaftskraft eines Staates ausmachen. Werden den meistbegünstigten Staaten gleichhohe Zollkontingente eingeräumt, so ist aber auf die Wirtschaftskraft und die Wettbewerbsfähigkeit eines Staates keine Rücksicht genommen. Die Konkurrenzbedingungen auf dem auswärtigen Markte sind infolgedessen trotz der bestehenden Meistbegünstigungsansprüche nicht dieselben. Der Zweck, der mit der Meistbegünstigung erreicht werden soll, wird durch gleiche Zollkontingente verhindert.

Als Ergebnis ist somit festzustellen, daß gleiche Zollkontingente sich nicht mit der Meistbegünstigung vereinbaren lassen.

---

§ 10. Proportionale Zollkontingente.

Um proportionale Zollkontingente handelt es sich, wenn ein Staat, der irgendeinem anderen Staat ein Zollkontingent zubilligt, zum Zwecke der Erfüllung seiner Meistbegünstigungsverpflichtungen den meistbegünstigten Staaten Zollkontingente einräumt, die sich zueinander und zu dem ursprünglich einem einzigen Staate zugestandenen Zollkontingent genau so verhalten, wie es dem Ausfuhrbedürfnis und der Produktionskraft der meistbegünstigten Staaten gerade hinsichtlich der zollkontingentierten Ware entspricht.

Die Frage, ob proportionale Zollkontingente mit der Meistbegünstigung vereinbar sind, ist von einem anderen Ausgangspunkt zu erörtern als bei den gleichen Zollkontingenten. Gelingt es, proportionale Zollkontingente so festzusetzen, daß sie tatsächlich dem verschiedenen Ausfuhrbedürfnis und der unterschiedlichen Produktionskraft der meistbegünstigten Staaten entsprechen, so kann es keinem Zweifel unterliegen, daß proportionale Zollkontingente mit der Meistbegünstigung vereinbar sind. Eine unterschiedliche Behandlung der meistbegünstigten Staaten würde überhaupt nicht bewirkt werden.

Dies ist jedoch rein theoretisch betrachtet. In der handelspolitischen Praxis hat es sich als unmöglich erwiesen, proportionale Zollkontingente so festzusetzen, daß sie dem jeweiligen Ausfuhrbedürfnis und der veränderten Produktionskraft der meistbegünstigten Staaten stets entsprechen. Es gibt keine geeignete handelspolitische Grundlage, die es möglich macht, das jeweilige Ausfuhrbedürfnis und die Produktionskraft eines Staates zu bestimmen.

In den wenigen Fällen, wo proportionale Zollkontingente in der internationalen Handelspolitik Anwendung gefunden haben, ist größtenteils die Einfuhr der zollkontingentierten Ware aus dem meistbegünstigten Staate während des letzten oder mehrerer vorhergehenden Jahre zur Grundlage genommen. Mit der Meistbegünstigung ist diese Handhabung kaum vereinbar, da die wirtschaftlichen Veränderungen unberücksichtigt bleiben, die sich gegenüber den vorhergehenden Jahren sowohl im Ausfuhrlande wie im zollkontingentierenden Lande vollzogen haben und die in vielen Fällen sehr erheblich sein werden.

Wird nicht die Einfuhr der zollkontingentierten Ware aus dem meistbegünstigten Staate, sondern ein anderes handelspolitisches Ergebnis zur Grundlage für die Aufstellung des proportionalen Satzes genommen, so wird sich in jedem Falle das gleiche Bild ergeben. Es ist nicht möglich, im voraus zu bestimmen, wie groß das jeweilige Ausfuhrbedürfnis und die Produktionskraft eines Staates ist. Jede Aufstellung eines proportionalen Satzes muß mehr oder weniger willkürlich sein.

Als Schlußfolgerung ist somit festzustellen, daß auch die proportionalen Zollkontingente sich nicht mit der Meistbegünstigung vereinbaren lassen. Zwar ist zuzugeben, daß die proportionalen Zollkontingente für die handelspolitische Entwicklung weniger gefährlich sind als die gleichen Zollkontingente. Die proportionalen Zollkontingente stellen doch wenigstens noch einen Versuch dar, den Rechten der meistbegünstigten Staaten annähernd zu entsprechen. Dennoch enthalten auch die proportionalen Zollkontingente eine Durchbrechung der Meistbegünstigung.

IV. Einfuhrkontingentierungen.

§ 11. Allgemeine Grundsätze.

Einfuhrkontingentierungen sind staatliche Maßnahmen, um die Einfuhr einzelner oder aller Waren von vornherein oder jeweils nach eigenem Belieben festsetzen zu können. Der Zweck, der durch Einfuhrkontingentierungen erreicht werden soll, ist die staatliche Einfuhrregulierung und Hemmung des freien Einfuhrhandels. Regelmäßig erfolgt diese staatliche Einfuhrregulierung in dem Sinne, daß die Einfuhr ausländischer Waren erheblich eingeschränkt wird. Anderenfalls wird kein Staat die kostspieligen Einrichtungen für die staatliche Einfuhrregulierung schaffen, um die gleichen Warenmengen einzuführen, wie es bei freiem Außenhandel der Fall gewesen wäre.

Die Gründe, weshalb ein Staat zum Zwecke der Einschränkung der Wareneinfuhr gerade Einfuhrkontingentierungen vornimmt und nicht durch erhöhte Schutzzölle das gleiche Ziel zu erreichen versucht, liegen in deren größerer Wirksamkeit. Schutzzölle bewirken nicht unbedingt eine erhebliche Einschränkung der Wareneinfuhr. Durch Einfuhrkontingentierungen kann diese Wirkung ohne Schwierigkeiten erreicht werden. Daneben aber, und das ist in der handelspolitischen Praxis das Entscheidende, haben Einfuhrkontingentierungen gegenüber Schutzzöllen den Vorteil, daß sie bei gleicher Einfuhrbeschränkung eine geringere Preiserhöhung und verminderte Belastung der inländischen Käufer zur Folge haben. Schutzzölle lassen einen Teil der Preiserhöhung in die Staatskasse fließen. Bei Einfuhrkontingentierungen aber erhält der Staat keine Einnahmen; die tatsächlich eintretende Preiserhöhung kommt den inländischen Produzenten gleichartiger Waren voll und ganz zugute. Die Gründe für die Anwendung von Einfuhrkontingentierungen sind also darin zu suchen, daß Einfuhrkontingentierungen es möglich machen, ein bestimmtes Maß von Unterstützung für den inländischen Produzenten einer Ware zu einem kleineren Preise für den Konsumenten zu gewähren, als unter einem Schutzzoll möglich wäre[1]).

Was das Verhältnis der Einfuhrkontingente zur Meistbegünstigung angeht, so ist deren Unvereinbarkeit von vornherein gegeben.

---

[1]) Vgl. J. R. Hicks: „Kontingente und Einfuhrämter". (In W. Beveridge: „Zölle. Lehrbuch des internationalen Handels". 1932. S. 170.)

Einfuhrkontingente enthalten nicht nur in einzelnen Fällen eine Durchbrechung der Meistbegünstigung, sondern sie gehen darüber hinaus und schalten jede Anwendungsmöglichkeit der Meistbegünstigung aus. Die Meistbegünstigung wird aber nicht zu dem Zweck vereinbart, damit sie keine Anwendung findet. Ihr Zweck ist im Gegenteil der, daß dem meistbegünstigten Staate im freien Warenaustausch die gleiche Chance gegeben wird wie jedem anderen Staate. Somit bestehen zwischen den Einfuhrkontingenten und der Meistbegünstigung Gegensätze, die sich in keiner Form miteinander vereinbaren lassen. Das ist der Grund, weshalb Einfuhrkontingentierungen als Durchbrechung der Meistbegünstigung bezeichnet werden müssen, obwohl es manchmal so aussieht, als ob sie durchaus miteinander vereinbar sind.

Die Einfuhrkontingentierungen können entsprechend ihrer Wirksamkeit als Mittel zur Einfuhrbeschränkung in fünf verschiedene Anwendungsformen eingeteilt werden. Beginnt man mit der wirksamsten Einfuhrkontingentierung, so handelt es sich um folgende Maßnahmen:

1. Einfuhrverbote,
2. Einfuhrmonopole,
3. Devisenzwangswirtschaft,
4. Zwischenstaatliche Clearingverträge,
5. Mengenkontingente,
6. Verwendungszwang inländischer Erzeugnisse,
7. Private Kontingente.

Die folgenden Erörterungen werden auf diese fünf Arten von Einfuhrkontingentierungen im einzelnen einzugehen haben.

§ 12. Einfuhrverbote.

Einfuhrverbote sind das wirksamste, freilich auch letzte und äußerste Mittel, um fremde Waren vom Inlandsmarkt fernzuhalten. Das Einfuhrkontingent ist im Falle der Anwendung von Einfuhrverboten gleich Null. Jede Möglichkeit eines dritten Staates, meistbegünstigt behandelt zu werden, ist ausgeschlossen.

Im Rahmen der internationalen Handelspolitik haben Einfuhrverbote vor allem seit dem Weltkriege zeitweise mehr oder weniger eine bedeutsame Rolle gespielt. Mehrfach ist versucht worden, den Erlaß von Einfuhrverboten durch internationale Vereinbarungen einzuschränken. In Fortsetzung der Arbeiten der Weltwirtschaftskonferenz vom Jahre 1927 haben eine Anzahl von Staaten am 8. November 1927 ein internationales Abkommen zur Abschaffung der Ein- und Ausfuhrverbote oder -beschränkungen abgeschlossen[2]). Daneben finden

[2]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1929, II. 649 und Reichstagsdrucksache Nr. 3866. III. Wahlperiode 1924.

sich in einer Reihe von Handelsverträgen Bestimmungen zum Zwecke der Einschränkung des Einfuhrverbotsystems.

Was das „internationale Abkommen zur Abschaffung der Ein- und Ausfuhrverbote oder -beschränkungen" anbetrifft, so ist hinsichtlich der Einfuhrverbote bestimmt, daß deren Aufhebung binnen 6 Monaten zu erfolgen hat, nachdem das Abkommen von dem in Frage stehenden Staate unterzeichnet worden ist. Nur bestimmte Einfuhrverbote sollen auch fernerhin als besondere Ausnahmen bestehen bleiben. Im Artikel 2 heißt es:

> „Unter Vorbehalt der Ausnahmen, die in den folgenden Artikeln vorgesehen sind, verpflichten sich die Hohen vertragschließenden Teile, binnen 6 Monaten, nachdem dieses Abkommen für ihr Gebiet in Kraft getreten ist, alle Ein- und Ausfuhrverbote oder -beschränkungen aufzuheben und derartige Verbote und Beschränkungen in Zukunft nicht mehr zu erlassen. Während dieses Zeitraums trifft jeder der Hohen vertragschließenden Teile alle geeigneten Maßnahmen, um die bestimmten Verbote und Beschränkungen auf das Mindestmaß herabzusetzen und nimmt davon Abstand, neue Verbote oder Beschränkungen zu erlassen."

Die Ausnahmefälle, in denen Einfuhrverbote erlassen werden können, sind in den Artikeln 4 bis 6 geregelt. Danach sind Einfuhrverbote gestattet:

a) mit Rücksicht auf die öffentliche Sicherheit;
b) aus Gründen der Sittlichkeit und Menschlichkeit;
c) zum Zwecke der Landesverteidigung;
d) aus gesundheitspolizeilichen Gründen;
e) für Waren, die einem Staatsmonopol unterliegen;
f) für Geld, Wertpapiere, Münzen, Silber und Gold;
g) zum Schutze lebenswichtiger Interessen eines Staates bei außergewöhnlichen Verhältnissen (Katastrophenklausel).

Außer diesen sieben ständig zugelassenen Einfuhrverboten enthält das „internationale Abkommen zur Abschaffung der Ein- und Ausfuhrverbote oder -beschränkungen" noch genau bestimmte Einfuhrverbote, deren Durchführung einzelnen Staaten vorübergehend gestattet wird. Es sind nicht immer die unwichtigsten Einfuhrverbote, die sich darunter befinden. Um nur die wichtigsten dieser besonders zugelassenen Einfuhrverbote zu nennen, sei auf das deutsche Kohleneinfuhrverbot und die englischen und japanischen Einfuhrverbote für Farben hingewiesen.

Deutschland hat das „internationale Abkommen zur Abschaffung der Ein- und Ausfuhrverbote oder -beschränkungen" ursprünglich ratifiziert gehabt, aber zugleich daran den Vorbehalt geknüpft, daß die Inkraftsetzung erst dann erfolgen soll, wenn die Tschechoslowakei und Polen ratifiziert haben. Da Polen bis zum 31. Mai 1930 nicht rati-

fiziert hat, ist Deutschland entsprechend dem Pariser Protokoll vom 20. Dezember 1929[3]) nicht mehr an dieses Abkommen gebunden[4]). Geltung besitzt das „internationale Abkommen zur Abschaffung der Ein- und Ausfuhrverbote oder -beschränkungen" nur zwischen Großbritannien, den Vereinigten Staaten von Amerika, Japan, Norwegen, den Niederlanden, Dänemark und Portugal[5]).

Der geringe Erfolg des „internationalen Abkommens zur Abschaffung der Ein- und Ausfuhrverbote oder -beschränkungen" hat bewirkt, daß den handelsvertraglichen Bestimmungen zur Einschränkung des Einfuhrverbotsystems wieder eine stärkere Bedeutung zukommt. Die Mehrzahl aller Handelsverträge enthalten nähere Bestimmungen über Einfuhrverbote. Inhaltlich sind die handelsvertraglichen Bestimmungen zur Einschränkung des Einfuhrverbotsystems dem „internationalen Abkommen zur Abschaffung der Ein- und Ausfuhrverbote oder -beschränkungen" sehr ähnlich. Ebenso wie im „internationalen Abkommen zur Abschaffung der Ein- und Ausfuhrverbote oder -beschränkungen" wird regelmäßig von der Bestimmung ausgegangen, daß der Erlaß von Einfuhrverboten den vertragschließenden Staaten nicht gestattet ist. Nur dann sollen Einfuhrverbote zugelassen sein, wenn sie den in den einzelnen Handelsverträgen vorbehaltenen und genau aufgezählten Fällen entsprechen. Als Beispiel sei auf Artikel 12 des deutsch-französischen Handelsvertrages vom 17. August 1927 verwiesen[6]):

> „Die Hohen Vertragschließenden Teile verpflichten sich, den Warenaustausch durch keinerlei Einfuhrverbote oder Ausfuhrverbote oder -beschränkungen zu behindern.
>
> Sie behalten sich jedoch das Recht vor, aus den nachfolgend aufgezählten Gründen von diesem Grundsatz Ausnahmen zu machen, soweit diese Verbote und Beschränkungen gleichzeitig auf alle Länder angewendet werden, bei denen gleiche Voraussetzungen vorliegen:
>
> a) Verbote oder Beschränkungen mit Rücksicht auf die öffentliche Sicherheit;
>
> b) Verbote oder Beschränkungen mit Rücksicht auf die Gesundheitspolizei zum Schutze von Menschen, Tieren oder Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge;
>
> c) Verbote oder Beschränkungen mit Beziehung auf Waffen, Munition und Kriegsgerät und unter außerordentlichen Umständen auf jeden anderen Kriegsbedarf;

---

[3]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1930, II. 20.

[4]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1930, II. 959.

[5]) Die obige Angabe der an dem „internationalen Abkommen zur Abschaffung der Ein- und Ausfuhrverbote oder -beschränkungen" beteiligten Staaten bezieht sich auf den Stand vom 1. Juli 1930. Inzwischen hat Portugal am 1. Juli 1931 gekündigt.

[6]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1927, II. 523.

d) Verbote oder Beschränkungen, die dazu bestimmt sind, auf fremde Waren diejenigen Verbote und Beschränkungen auszudehnen, die durch die innere Gesetzgebung für die Erzeugung, den Vertrieb, die Beförderung oder den Verbrauch der gleichen einheimischen Waren im Inlande bestehen; diese Bestimmung bezieht sich auch auf diejenigen Waren, die gegenwärtig oder künftig den Gegenstand eines Staatsmonopols oder einer ähnlichen Einrichtung bilden;

e) Verbote oder Beschränkungen, die jeder der Hohen Vertragschließenden Teile entweder für die Durchführung der internationalen Abmachungen, an denen beide Teile in gleicher Weise beteiligt sind, oder der gegenseitig eingegangenen Verpflichtungen benötigt."

Die fünf Vorbehalte zum Erlaß von Einfuhrverboten, wie sie im Artikel 12 des deutsch-französischen Handelsvertrages vom 17. August 1927 enthalten sind, finden sich in fast sämtlichen handelsvertraglichen Vereinbarungen über Einfuhrverbote. Daneben findet sich in einigen Handelsverträgen ähnlich wie im „internationalen Abkommen zur Abschaffung der Ein- und Ausfuhrverbote oder -beschränkungen" als bedeutsamer Vorbehalt zum Erlaß von Einfuhrverboten die sogenannte „Katastrophenklausel". Die vertragschließenden Staaten vereinbaren, daß sie berechtigt sind, zum Schutze lebenswichtiger Interessen bei außergewöhnlichen Verhältnissen Einfuhrverbote zu erlassen. Auch der deutsch-französische Handelsvertrag vom 17. August 1927 enthält im Zeichnungsprotokoll zu Artikel 12 die „Katastrophenklausel"[7]):

„Das gegenwärtige Abkommen berührt in keiner Weise das Recht, für die Einfuhr und Ausfuhr alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um außergewöhnlichen und anormalen Verhältnissen entgegenzutreten, und den Schutz der wirtschaftlichen und finanziellen lebenswichtigen Interessen des Landes zu sichern.

Wegen der schweren Unzuträglichkeiten im Gefolge der Verbote und Beschränkungen dürfen solche Maßnahmen nur im Falle einer außerordentlichen Zwangslage ergriffen werden; sie dürfen keinesfalls ein willkürliches Mittel bilden, die Landesproduktion zu schützen und in gar keinem Falle eine Diskriminierung zum Nachteil des anderen vertragschließenden Teiles hervorrufen. Ihre Dauer muß auf das Fortbestehen der Gründe oder der Verhältnisse beschränkt sein, um derentwillen sie getroffen sind."

Die französische Regierung hat von der „Katastrophenklausel" des deutsch-französischen Handelsvertrages vom 17. August 1927 nicht selten Gebrauch gemacht und zahlreiche Einfuhrverbote erlassen, auf

[7]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1927, II. 856 in Verbindung mit der Neufassung des Zeichnungsprotokolls zu Artikel 12 im deutsch-französischen Zusatzabkommen vom 28. Dezember 1932. (Reichsgesetzblatt 1933, II. 8.)

deren Grundlage Mengenkontingente errichtet worden sind[8]). Die ungenaue Formulierung des Tatbestandes, den die „Katastrophenklausel“ voraussetzt, um Einfuhrverbote zu erlassen, ist fast in jedem Falle von vornherein dazu bestimmt, sie für die verschiedensten Fälle anwendbar zu machen. Handelsvertragliche Bestimmungen zur Einschränkung des Einfuhrverbotsystems sind infolgedessen nur von geringer Bedeutung, wenn als Vorbehalt zum Erlaß von Einfuhrverboten die „Katastrophenklausel“ vereinbart ist. Es ist jedoch festzustellen, daß die „Katastrophenklausel“ nicht in alle Handelsverträge Aufnahme gefunden hat und in der Regel nur in solchen Handelsverträgen zu finden ist, welche mit Staaten abgeschlossen worden sind, die ohnehin der Meistbegünstigung nicht gerade besonders entgegenkommend gegenüberstehen. Grundsätzlich kann man trotz der „Katastrophenklausel“ einzelner Handelsverträge als Inhalt der handelsvertraglichen Bestimmungen über Einfuhrverbote bezeichnen, daß Einfuhrverbote als die schwersten Beschränkungen und Durchbrechungen der Meistbegünstigung nur für bestimmte, genau formulierte Fälle zugelassen werden, um eine allzu weitgehende Anwendung möglichst zu vermeiden.

§ 13. Einfuhrmonopole.

Mit den Einfuhrverboten in materiellem Zusammenhang steht das Einfuhrmonopol. Das Einfuhrmonopol setzt das Bestehen eines generellen Einfuhrverbotes voraus. Nur diejenigen, denen die Ausübung des Einfuhrmonopols gestattet ist, haben das Recht, Waren einzuführen; im übrigen ist jede Privatinitiative bei der Wareneinfuhr ausgeschaltet.

Grundsätzlich unterscheidet man zwei Formen von Einfuhrmonopolen. Erstens kann ein Einfuhrmonopol durch staatliche Behörden geleitet werden. Die Zahl dieser durch die staatliche Bürokratie geleiteten Einfuhrmonopole ist in normalen Zeiten nicht allzu groß. Um so zahlreicher findet die zweite Form eines Einfuhrmonopols Anwendung, wo einer privilegierten Gesellschaft die Ausübung des Einfuhrmonopols auf einem bestimmten Gebiete der Wareneinfuhr übertragen wird.

Das durch staatliche Behörden geleitete Einfuhrmonopol hat in der handelspolitischen Praxis zwei bedeutende Beispiele, welche die gesamte Wareneinfuhr der betreffenden Staaten umfassen: Rußland und Persien. Am strafffsten ist davon zweifellos das Einfuhrmonopol Rußlands organisiert. Außer dem staatlichen Einfuhr- und Ausfuhr-Handelskontor (Gostorg) unter der Kontrolle des Volkskommissariats

[8]) Im Jahre 1932 sind von 7000 Positionen des französischen Zolltarifes für 1100 Zollpositionen Einfuhrverbote erlassen gewesen.

für Außenhandel ist niemand in Rußland befugt und imstande, Waren aus dem Auslande einzuführen[9]). Nicht die gleiche folgerichtige Durchführung wie in Rußland zeigt das persische Einfuhrmonopol, welches durch besondere Gesetze vom 25. Februar 1931 und vom 10. Juli 1932 errichtet worden ist[10]). Danach ist der Außenhandel des Landes zum Staatsmonopol erklärt. Nur der persischen Regierung steht das Recht zu, natürliche oder gewerbliche Erzeugnisse irgendwelcher Art einzuführen. Die persische Regierung kann aber dieses Recht durch Einzellizenzen an Kaufleute übertragen. Die Lizenz kommt jedoch nur solchen Firmen zugute, welche für den gleichen Betrag, für den sie Waren einführen, auch Waren ausführen. Es heißt nämlich im Artikel 2 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz vom 25. Februar 1931:

„Die Einfuhr natürlicher oder gewerblicher Erzeugnisse irgendwelcher Art darf nur unter der genau zu beobachtenden Bedingung erfolgen, daß natürliche oder gewerbliche Erzeugnisse Persiens ausgeführt werden, und zwar darf eingeführt werden nur innerhalb der Wertgrenze der ausgeführten Waren, unabhängig von dem Umstand, ob der Einführer selbst oder mittelbar die entsprechenden Waren ausführt."

Das Kennzeichen der staatlich geleiteten Einfuhrmonopole in Rußland und Persien ist es gewesen, daß die Einfuhr sämtlicher Waren monopolisiert wird. Im Gegensatz dazu beziehen sich die Einfuhrmonopole, deren Ausübung privilegierten Gesellschaften übertragen ist, nur auf einzelne Warengruppen. In der internationalen Handelspolitik lassen sich eine große Anzahl solcher Fälle finden. Als Beispiel sei an dieser Stelle auf das deutsche Zündwarenmonopol verwiesen[11]). Entsprechend den §§ 2 und 4 des Zündwarenmonopolgesetzes vom 29. Januar 1930 ist ausschließlich die Deutsche Zündholz-Verkaufs-Aktiengesellschaft zur Einfuhr von Zündwaren in das Monopolgebiet von außerhalb befugt.

Die beiden Formen eines Einfuhrmonopols haben gezeigt, daß die Meistbegünstigung bei Einfuhrmonopolen so gut wie ausgeschlossen ist. Das Einfuhrmonopol kann seine Waren einkaufen, wo es will, ganz gleich, ob Meistbegünstigungsverpflichtungen eingegangen sind oder nicht. Einen besonders großen und praktischen Wert hat es daher z. B. nicht, wenn Deutschland im deutsch-russischen Rapallo-Vertrage vom 16. April 1922 die unbedingte Meistbegünstigung eingeräumt erhalten hat[12]). Der geringe Wert der Meistbegünstigung bei einem Einfuhrmonopol wird selbst dadurch nicht erhöht, wenn nähere Einzel-

---

[9]) Vgl. Deutsches Handelsarchiv 1922, 617.

[10]) Vgl. Deutsches Handelsarchiv 1931, 1338 und 1932, 2723.

[11]) Vgl. das Zündwarenmonopolgesetz vom 29. Januar 1930. (Reichsgesetzblatt 1930, I. 11.)

[12]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1922, II. 677.

heiten über die Anwendung der Meistbegünstigung vereinbart sind. Nur eine geringe Sicherheit bietet es, wenn als Ergänzung zu den allgemeinen Bestimmungen des Rapallo-Vertrages vom 16. April 1922 im Artikel 1 des deutsch-russischen Wirtschaftsabkommens vom 12. Oktober 1925 bestimmt ist[13]):

„Die vertragschließenden Teile werden bestrebt sein, die wechselseitigen Handelsbeziehungen auf jede Weise zu fördern, die möglichste Stabilität des Warenverkehrs zu erzielen und den Anteil beider Länder an der gegenseitigen Ein- und Ausfuhr nach Maßgabe des Fortschritts des wirtschaftlichen Wiederaufbaues auf das Vorkriegsmaß zu bringen, wobei sie sich vom wirtschaftlichen Gesichtspunkt leiten lassen werden."

Obwohl Rußland im Artikel 1 des deutsch-russischen Wirtschaftsabkommens vom 12. Oktober 1925 die eindeutige Verpflichtung eingegangen ist, sich bei der Handhabung des Einfuhrmonopols nur von wirtschaftlichen Gesichtspunkten leiten zu lassen, hat gerade das russische Einfuhrmonopol oft zu politischen Zwecken Anwendung gefunden. Die Gefahr, daß politische Tendenzen für die Bestellungen des Einfuhrmonopols entscheidend werden, ist aber nicht nur in Rußland vorhanden, sondern wird bei jedem Handelsmonopol mehr oder weniger anzunehmen sein.

Als Ergebnis bleibt festzustellen, daß die Schaffung eines Einfuhrmonopols als Durchbrechung der Meistbegünstigung betrachtet werden muß. Zwar wird praktisch der Nachweis kaum möglich sein, daß das Einfuhrmonopol einen meistbegünstigten Staat benachteiligt hat. In diesem Zusammenhange ist darauf jedoch nicht das entscheidende Gewicht zu legen. Die Durchbrechung der Meistbegünstigung besteht bereits darin, daß die Voraussetzungen für die Anwendung der Meistbegünstigung durch die Schaffung eines Einfuhrmonopols beseitigt werden.

§ 14. Devisenzwangswirtschaft.

Die Devisenzwangswirtschaft umfaßt alle jene Maßnahmen, welche zum Zwecke der Erfassung und Zuteilung der Devisen vorgenommen werden. Der Kaufmann, der mit dem Auslande Geschäfte betreibt, hat nicht mehr die Möglichkeit, sich die ausländischen Zahlungsmittel auf dem freien Markte zu besorgen. Wer Devisen bekommen will, hat dies zu beantragen. Allein der Staat bestimmt, ob und wie viele Devisen verwendet werden sollen, um fremde Waren zu bezahlen.

Für die Handelspolitik eines Staates ergeben sich bedeutsame Folgerungen aus der Devisenzwangswirtschaft. Vor allem dann,

[13]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1926, II. 1.

wenn der Devisenvorrat nicht ausreicht, muß die vollkommene Zentralisierung der Devisen zwangsläufig dazu führen, daß die Devisenzentrale zum wichtigsten Mittel der Handelspolitik wird. Durch Gewährung oder Vorenthaltung der erforderlichen Devisen hat die Devisenzentrale die ausschließliche und letzte Entscheidung über die Wareneinfuhr. Grundsätzlich sind somit der Devisenzentrale ähnliche Aufgaben zugewiesen wie dem Einfuhrmonopol. Der Unterschied besteht jedoch darin, daß das Einfuhrmonopol die Waren selbst kauft und einführt, während die Devisenzentrale sich auf die Devisenzuteilung beschränkt, die Einfuhr selbst aber dem einzelnen überläßt.

Die Zuteilung der für die Einfuhr benötigten Devisen kann auf zwei Wegen erfolgen. Entweder drosselt man die Devisenzuteilung ganz allgemein, indem etwa die Einfuhrhändler auf einen bestimmten Prozentsatz ihres vorjährigen Devisenbedarfs beschränkt werden, oder aber man nimmt die Devisenzuteilung in dem Sinne vor, daß die Einfuhrhändler je nach der Wichtigkeit der von ihnen eingeführten Waren Devisen zugeteilt erhalten. Für die Frage, ob die Devisenzwangswirtschaft eine Durchbrechung der Meistbegünstigung bedeutet, ist es gleichgültig, welcher von beiden Wegen der Devisenzuteilung gewählt wird. In beiden Fällen wird nicht nur jede unterschiedliche Behandlung der meistbegünstigten Staaten ermöglicht, sondern darüber hinaus werden durch die Aufhebung des freien Warenaustausches die Voraussetzungen für die Anwendung der Meistbegünstigung beseitigt.

Als Beispiel für die Devisenbewirtschaftung eines Staates sei auf die deutsche Verordnung über die Devisenbewirtschaftung vom 1. August 1931 verwiesen[14]). Im § 2 der deutschen Devisenverordnung vom 1. August 1931 ist der Devisenbankzwang bestimmt:

> „Ausländische Zahlungsmittel und Forderungen in ausländischer Währung dürfen gegen inländische Zahlungsmittel nur von der Reichsbank und durch ihre Vermittlung erworben und nur an die Reichsbank oder durch ihre Vermittlung veräußert werden. Der Erwerb bedarf einer schriftlichen Genehmigung der Stelle für Devisenbewirtschaftung."

Die näheren Einzelheiten über die Stellen und die Richtlinien für die Devisenbewirtschaftung enthält der § 17:

> „Stellen für Devisenbewirtschaftung sind die Landesfinanzämter. Sie treffen ihre Maßnahmen und Entscheidungen nach Richtlinien, die der Reichswirtschaftsminister im Einvernehmen mit dem Reichsminister der Finanzen und dem Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft aufstellt. In diesen Richtlinien können Ausnahmen von den Vorschriften dieser Verordnung vorgesehen und kann den Stellen für Devisenbewirtschaftung das Recht verliehen werden, solche Ausnahmen zuzulassen."

[14]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1931, I. 421.

Wie sich aus dem § 17 der deutschen Devisenverordnung vom 1. August 1931 ergibt, erfolgt die Devisenzuteilung nach den Richtlinien, die der Reichswirtschaftsminister im Einvernehmen mit dem Reichsminister der Finanzen und dem Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft aufstellt. Eine Pflicht, diese Richtlinien zu veröffentlichen, besteht nicht[15]). Es fehlt infolgedessen jede Kontrolle, um die Handhabung der Devisenzuteilung auch im einzelnen Falle überprüfen zu können. Die Unvereinbarkeit der Devisenzwangswirtschaft mit der Meistbegünstigung zeigt sich an dieser Stelle mit besonderer Deutlichkeit.

Die Richtlinien, die das Reichswirtschaftsministerium mit Zustimmung der im § 17 genannten Ministerien an die Devisenbewirtschaftungsstellen erlassen hat, haben regelmäßig die Tendenz verfolgt, die beschränkte Devisenzuteilung auf jede Wirtschaftsgruppe gleichmäßig auszudehnen. Ohne Rücksicht auf die Art der Einfuhr ist den Einfuhrhändlern ein bestimmter, für alle Wirtschaftsgruppen gleicher Prozentsatz ihres vorjährigen Devisenbedarfs zugeteilt worden[16]). Nur in der Zeit vom 4. bis 6. August 1931 haben für die deutschen Devisenbewirtschaftungsstellen geheime Richtlinien bestanden, in denen eine Klassifizierung der Einfuhr nach der Lebenswichtigkeit vorgesehen gewesen ist. Es sind drei Gruppen von Waren damals unterschieden worden, für die die Devisenzuteilung verschieden geregelt gewesen ist. Zur ersten Gruppe gehörte hauptsächlich die Einfuhr von Rohstoffen für industrielle Zwecke; aus finanzpolitischen Gründen gehörte auch die Einfuhr von Tabak zu der ersten Gruppe. Die Devisenzuteilung war für die Einfuhr von Waren dieser ersten Gruppe unbeschränkt. Die zweite Gruppe der Einfuhrwaren, die für weniger lebenswichtig gegenüber der ersten Gruppe gehalten wurden, bildeten insbesondere die Halbfabrikate. Hierfür wurden Devisen nur beschränkt zugeteilt. Alle anderen, nicht in den beiden ersten Gruppen aufgezählten Waren bildeten die dritte Gruppe, für die überhaupt keine Devisen zugeteilt wurden[17]).

Außer Deutschland haben eine Anzahl anderer Staaten zu Zeiten eigener Währungs- und Zahlungsschwierigkeiten Bestimmungen über die Devisenzwangswirtschaft erlassen. Darunter befindet sich eine nicht geringe Zahl von Staaten, die ihre Devisen ausschließlich nach der Lebenswichtigkeit der eingeführten Waren verteilen. So hat zum

---

[15]) Vgl. H. Pröhl: „Das Devisennotrecht in der Praxis". 1932. S. 98.

[16]) Zeitweise wurde die Devisenzuteilung in Deutschland bis auf 50 v. H. des letztjährigen Bedarfs beschränkt.

[17]) Die obigen Angaben nehmen Bezug auf die damaligen Verlautbarungen des Reichswirtschaftsministeriums. Andere Quellen gibt es nicht, da die Richtlinien über die Devisenbewirtschaftung vom 4. August 1931 auch nach ihrer Aufhebung nicht veröffentlicht worden sind.

Beispiel Dänemark in der Valutaverordnung vom 29. Januar 1932 seine Wareneinfuhr in fünf Klassen eingeteilt[18]):

„1. Waren, die zur Aufrechterhaltung der dänischen Ausfuhrwirtschaft dienen und für welche nach dem Gesetz Devisen vordringlich zu bewilligen sind. Zu diesen gehören in erster Linie die Futtermittel und sonstige Bedarfsgegenstände für die Landwirtschaft.
2. Waren, die zur Aufrechterhaltung der heimischen Produktion erforderlich sind.
3. Waren, die als notwendig für die Einfuhr angesehen werden.
4. Waren, die erwünscht sind.
5. Entbehrliche Waren."

Deutschland, das in erster Linie Fertigwaren nach Dänemark einführt, kommt kaum mit unter die zuerst berücksichtigten Staaten für die dänische Devisenzuteilung. Die deutschen Meistbegünstigungsrechte in Dänemark sind infolgedessen so gut wie wertlos.

---

§ 15. Zwischenstaatliche Clearingverträge.

Zwischenstaatliche Clearingverträge werden abgeschlossen, um den gegenseitigen Handels- und Zahlungsverkehr ganz oder teilweise im Wege der Abrechnung zu regeln[19]). Voraussetzung für zwischenstaatliche Clearingverträge ist regelmäßig die Devisenzwangswirtschaft in den vertragschließenden Staaten. Anderenfalls sind zwischenstaatliche Clearingverträge unnötig und praktisch kaum durchzuführen.

Der Zweck der zwischenstaatlichen Clearingverträge ist die Aufrechterhaltung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den vertragschließenden Staaten trotz bestehender Devisenzwangswirtschaft. Zwar enthalten auch zwischenstaatliche Clearingverträge eine kontingentähnliche Begrenzung der Einfuhr. Nur jene Menge von Waren läßt sich durch zwischenstaatliche Clearingverträge einführen, die zwischen den vertragschließenden Staaten jeweils verrechnet werden kann. Diese kontingentähnliche Begrenzung der Einfuhr bei Clearingverträgen ändert jedoch nichts daran, daß Clearingverträge die zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen vorübergehend fördern und vor allzu großen Rückschlägen bewahren können. Würden keine Clearingverträge abgeschlossen, so könnte der Handels- und Zahlungsverkehr zwischen den vertragschließenden Staaten infolge der be-

---

[18]) Vgl. „Das Devisenrecht der Welt". (Herausgegeben von der Zentralstelle für Außenhandel.) 1932. S. 15.

[19]) Vgl. dazu die Begriffsdefinition für den Clearingvertrag im § 1 der Oesterreichischen Clearingverordnung vom 4. Dezember 1931. (Bundesgesetzblatt für die Republik Oesterreich 1931, 1784.)

schränkten Devisenzuteilung nur in einem wesentlich geringeren Umfange aufrechterhalten werden. Die vertragschließenden Staaten begünstigen also ihre gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen. Alle übrigen Staaten, mit denen keine Clearingverträge abgeschlossen sind, werden demgegenüber benachteiligt, selbst wenn ihnen die Meistbegünstigung eingeräumt ist. Dies ist der eine Grund, weshalb Clearingverträge mit der Meistbegünstigung nicht vereinbar sind. Hinzu kommt, daß die zwischenstaatlichen Clearingverträge ebenso wie die Devisenzwangswirtschaft eine Beschränkung des freien Außenhandels zur Folge haben und dadurch die Voraussetzungen für die Anwendung der Meistbegünstigung beseitigen.

Grundsätzlich lassen sich drei Formen von zwischenstaatlichen Clearingverträgen unterscheiden:

1. Devisenclearingverträge.
2. Warenclearingverträge.
3. Privatclearingverträge.

Die Devisenclearingverträge sind die umfassendsten aller Clearingverträge. Durch Devisenclearingverträge werden sämtliche Zahlungen der vertragschließenden Staaten gegenseitig verrechnet, gleichgültig woraus diese Zahlungen entstanden sind. Teilweise können die deutsch-ungarischen Vereinbarungen über die Zahlungen aus dem gegenseitigen Warenverkehr vom 18. April 1932[20]) als ein Devisenclearingvertrag bezeichnet werden. Zwar ist im Artikel 1 des deutsch-ungarischen Clearingvertrages vom 18. April 1932 bestimmt, daß grundsätzlich nur die Zahlungen aus dem gegenseitigen Warenverkehr über die Notenbanken der vertragschließenden Staaten verrechnet werden sollen. Im Artikel 3 des deutsch-ungarischen Clearingvertrages vom 18. April 1932 ist davon aber in beschränktem Umfange eine Ausnahme gemacht. Danach hat die ungarische Notenbank das Recht, zu einem geringen Prozentsatz über ihr Guthaben bei der Reichsbank frei zu verfügen:

> „Ueber die Reichsmarkguthaben auf dem Sonderkonto bei der Reichsbank kann die ungarische Nationalbank zu einem zwischen der Deutschen und der Königlich Ungarischen Regierung zu vereinbarenden Prozentsatz frei verfügen."

Auf Grund dieses Artikels 3 hat Ungarn die Möglichkeit, im Wege der Verrechnung nicht nur seine gekauften deutschen Waren zu bezahlen, sondern auch sonstige Zahlungsverpflichtungen in Deutschland zu erfüllen.

Die zweite Form der Clearingverträge bilden die Warenclearingverträge. Der Unterschied gegenüber den Devisenclearingverträgen besteht darin, daß die Warenclearingverträge sich ausschließlich auf den Warenverkehr beschränken. In der handelspolitischen

---

[20]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1932, II. 129 und 1932, I. 178.

Praxis sind die Warenclearingverträge weitaus in der Mehrzahl. Ein Beispiel für den Warenclearingvertrag bildet das österreichisch-ungarische Clearingabkommen vom 14. Dezember 1931[21]). Dort heißt es in der Ziffer 2:

> „Die Abwicklung der Zahlungen aus dem gegenseitigen Warenverkehr erfolgt im Wege des Clearings über die österreichische oder ungarische Nationalbank, und zwar in folgender Weise:
>
> Die ungarischen Käufer österreichischer Waren haben ihre Schulden an die österreichischen Verkäufer durch Hinterlegung des Kaufpreises in Pengö auf ein Clearingkonto einzuzahlen, das bei der ungarischen Nationalbank für die österreichische Nationalbank geführt wird und die einzelnen Zahlungen zugunsten der österreichischen Verkäufer aufnimmt.
>
> In analoger Weise haben die österreichischen Käufer ihre Schulden an die ungarischen Verkäufer durch Hinterlegung des Kaufpreises in österreichischen Schillingen auf ein Clearingkonto einzuzahlen, das bei der österreichischen Nationalbank für die ungarische Nationalbank geführt wird und die einzelnen Zahlungen zugunsten der ungarischen Verkäufer aufnimmt.
>
> Die beiden Notenbanken verständigen einander von jeder erfolgten Hinterlegung mit dem Ersuchen, den betreffenden Verkäufern aus dem Clearingkonto unter Zugrundelegung der hiermit vereinbarten, den abgerundeten Währungsparitäten entsprechenden Umrechnungskurse von Pengö 100 = Schilling 124, 295 und Schilling 100 = Pengö 80, 454 auszuzahlen. Der Verkäufer erhält einen Anspruch auf sofortige Auszahlung der ihm zustehenden Beträge. Die Durchführung der erfolgten Auszahlungsanweisung kann er jedoch nur insoweit beanspruchen, als das Clearingkonto bei der auszahlenden Notenbank ein Guthaben aufweist; anderenfalls erfolgt die Auszahlung an ihn erst nach Eingang neuer Kaufpreiszahlungen, und zwar in chronologischer Reihenfolge der erteilten Auszahlungsaufträge."

Neben dem Devisenclearing und dem Warenclearing, die beide von Staat zu Staat vereinbart werden, stehen als dritte Form die Privatclearingverträge, die zwischen einzelnen Firmen oder wirtschaftlichen Organisationen verschiedener Staaten zur Anwendung kommen. Die Bedeutung der Privatclearingverträge darf nicht überschätzt werden. Die Devisenzwangswirtschaftsgesetze der einzelnen Staaten sehen nicht immer mit Unrecht in Privatclearingverträgen die Gefahr der Umgehung der von ihnen getroffenen Maßnahmen[22]). Um diese Gefahr zu verhüten, sind Privatclearingverträge in den

---

[21]) Vgl. das Bundesgesetzblatt für die Republik Oesterreich 1931, 1788.

[22]) Vgl. Richard Kerschagl: „Devisenbewirtschaftung. Ein Abriß ihrer ökonomischen Probleme". 1932. S. 32.

meisten Staaten mit Devisenzwangswirtschaft verboten. Nur in den staatlich vereinbarten Clearingverträgen finden sich des öfteren Bestimmungen, in denen ausdrücklich bestimmt ist, Privatclearingverträge trotz ihres Verbots in den jeweiligen Devisenbewirtschaftungsgesetzen im Einzelfall zu genehmigen. So heißt es z. B. im Artikel 8 des deutsch-ungarischen Clearingvertrages vom 18. April 1932[23]):

> „Soweit zwischen einer deutschen und ungarischen Vertragspartei auf Grund wechselseitiger Warengeschäfte die Möglichkeit einer unmittelbaren gesonderten Verrechnung besteht, wird diese von den in beiden Ländern zuständigen Stellen nach Prüfung im Einzelfalle genehmigt werden."

Die drei Formen der Clearingverträge sind als Behelfsmittel gekennzeichnet worden, um einen internationalen Wirtschaftsverkehr auch zwischen solchen Staaten aufrechtzuerhalten, in denen die Devisenzwangswirtschaft durchgeführt wird. Dabei hat sich zugleich die Aehnlichkeit der Clearingverträge mit den Mengenkontingenten gezeigt. Die kontingentähnlichen Begrenzungen der zwischenstaatlichen Clearingverträge unterscheiden sich nur insofern von den Mengenkontingenten, als für Mengenkontingente von vornherein eine bestimmte Einfuhrgrenze festgesetzt wird, während die mengenmäßigen Begrenzungen der Einfuhr durch Clearingverträge sich aus den jeweiligen Verrechnungsmöglichkeiten zwischen den vertragschließenden Staaten ergeben.

---

§ 16. Mengenkontingente.

Mengenkontingente begrenzen die Einfuhr einzelner oder aller Waren auf eine bestimmte Menge, die regelmäßig eine Einfuhr im bisherigen Umfange nicht mehr zuläßt und unter keinen Umständen überschritten werden kann.

Die Festsetzung der Mengenkontingente erfolgt in der Regel auf autonomem Wege. Demgegenüber gibt es nur wenige Mengenkontingente, die vertraglich vereinbart worden sind. Kein Staat wird freiwillig zustimmen, daß seine Ausfuhrwaren durch Mengenkontingente an der Einfuhr in fremde Staaten behindert werden. Es müssen schon besondere Umstände vorliegen, wie z. B. das Bestehen von Einfuhrverboten, um die Festsetzung von Mengenkontingenten auf vertraglichem Wege zu ermöglichen.

Je nachdem, wie die Begrenzung der einzuführenden Warenmengen vorgenommen wird, sind zwei verschiedene Formen eines Mengenkontingents zu unterscheiden:

1. Gesamtmengenkontingente.
2. Zugeteilte Mengenkontingente.

---

[23]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1932, II. 129.

Die Gesamtmengenkontingente beschränken die Wareneinfuhr in der Weise, daß von vornherein für einen bestimmten Zeitraum ein Höchstbetrag der Gesamteinfuhr der in Frage stehenden Waren festgelegt wird. Solange die eingeführten Waren noch nicht den Höchstbetrag des Gesamtmengenkontingents ausmachen, ergeben sich keinerlei Schwierigkeiten mit den Meistbegünstigungsrechten dritter Staaten. Alle Staaten können entsprechend ihrer Wettbewerbsfähigkeit an dem Gesamtmengenkontingent teilhaben. Dies gilt nicht mehr in dem Augenblick, wo der Höchstbetrag des Gesamtmengenkontingents erreicht ist und keine Waren mehr zur Einfuhr zugelassen werden. Hier entsteht die gleiche Sachlage wie bei den Einfuhrverboten. Die Unvereinbarkeit dieser Sachlage mit der Meistbegünstigung hat sich bereits bei der Erörterung der Einfuhrverbote gezeigt. Daneben kann der Fall eintreten, daß auch Gesamtmengenkontingente eine weitgehende unterschiedliche Behandlung der meistbegünstigten Staaten ermöglichen. Wenn z. B. im Augenblick des Inkrafttretens des Gesamtmengenkontingents zufällig aus verschiedenen Staaten sich mehr Waren an der Grenze befinden, als das Gesamtmengenkontingent ausmacht, so wird der Staat, welcher das Gesamtmengenkontingent festgesetzt hat, gezwungen sein, eine gewisse Zuteilung unter den verschiedenen zur Einfuhr bereitliegenden Waren vorzunehmen, vorausgesetzt, daß nicht die gesamte Warenmenge hereingelassen werden soll. In diesem Falle werden aus dem Gesamtmengenkontingent einzelne zugeteilte Mengenkontingente.

Zugeteilte Mengenkontingente beschränken die Wareneinfuhr dadurch, daß dem einzelnen Staate nur eine beschränkte Warenmenge einzuführen gestattet wird. Die Frage, inwieweit solche zugeteilten Mengenkontingente auf die meistbegünstigten Staaten in ihrer absoluten Höhe oder proportional anzuwenden sind, ist bereits bei den Zollkontingenten des näheren erörtert worden und kann hier in ähnlicher Weise gelöst werden. Die Schlußfolgerung, die aus den Erörterungen über die gleichen und proportionalen Zollkontingente gezogen wurde, gilt demnach auch für die Mengenkontingente. Es gibt keine vernünftige Richtschnur, um die Zuteilung der Mengenkontingente jeweils so zu bemessen, daß sich die Mengenkontingente mit der Meistbegünstigung vereinbaren lassen.

§ 17. Verwendungszwang inländischer Erzeugnisse.

Die gesetzlichen Bestimmungen über den Verwendungszwang inländischer Erzeugnisse verfolgen den Zweck, die Einfuhr einzelner Waren auf ein bestimmtes Verhältnis zur inländischen Erzeugung zu beschränken. Praktisch können mit diesem Verfahren die gleichen Wirkungen erzielt werden wie bei den Mengenkontingenten. Das ist besonders dann der Fall, wenn die Möglichkeit besteht, innerhalb kurzer Fristen zum Zwecke der Einfuhrregulierung den Prozentsatz

für die Verwendung inländischer Erzeugnisse beliebig zu verändern. Sind die handelspolitischen Wirkungen des Verwendungszwanges für inländische Erzeugnisse somit die gleichen wie bei den Mengenkontingenten, so muß das, was über das Verhältnis der Meistbegünstigung zu den Mengenkontingenten gesagt worden ist, auch für das Verhältnis der Meistbegünstigung zu den Bestimmungen über den Verwendungszwang inländischer Erzeugnisse gelten.

Die deutsche Handelspolitik kennt einige Fälle, wo der Verwendungszwang für inländische Erzeugnisse durchgeführt wird. Auf zwei solcher Fälle soll an dieser Stelle eingegangen werden. Der eine Fall betrifft den Vermahlungszwang von Inlandsweizen, der zweite Fall bezieht sich auf die Verwendung von Inlandshopfen.

Was den Vermahlungszwang von Inlandsweizen anbetrifft, so hat jede im deutschen Zollgebiete liegende Mühle von der gesamten Weizenmenge, die sie jährlich vermahlt, mindestens je 30 Prozent Inlandsweizen zu vermahlen. In der Zeit kurz nach der Ernte erhöht sich der zu vermahlende Prozentsatz an Inlandsweizen auf 40 Prozent. Im § 1 des Gesetzes über die Vermahlung von Inlandsweizen vom 4. Juli 1929 und 24. Juli 1930 heißt es[24]):

„Jede im deutschen Zollgebiet liegende Mühle, die ausländischen Weizen vermahlt, hat in der Zeit vom 1. August jeden Jahres bis zum 31. Juli des folgenden Jahres eine Menge Inlandsweizen zu vermahlen, die mindestens 30 Prozent der gesamten in diesem Zeitraum von ihr vermahlenden Weizenmenge beträgt. In der Zeit vom 1. August bis zum 30. November jeden Jahres sind mindestens 40 Prozent Inlandsweizen zu vermahlen.

Sobald das Ergebnis der jeweiligen inländischen Weizenernte amtlich festgestellt ist, kann der Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft den Anteil des nach Absatz 1 zu vermahlenden Inlandweizens entsprechend dem Ernteausfall ändern.

Bei der Berechnung des zu vermahlenden Anteils an Inlandweizen (Abs. 1, 2) bleibt unberücksichtigt:

1. die Menge Weizen, die der von der einzelnen Mühle ausgeführten Menge Weizenmehl entspricht;
2. Hartweizen, den die einzelne Mühle ausschließlich zu Hartgrieß vermahlt;
3. die Menge Weizen, die zur Herstellung von Weizenmehl vermahlen wird, das ausschließlich auf Weizenstärke verarbeitet wird.

Ferner bleibt bei der Berechnung des zu vermahlenden Anteils an Inlandsweizen (Abs. 1, 2) die Menge Inlandsweizen unberücksichtigt, die die einzelne Mühle im Lohn vermahlt."

---

[24]) Vgl. Reichsgesetzblatt 1929, I. 129 und 1930, I. 355. (Vgl. auch die Verordnung über die Durchführung des Gesetzes über die Vermahlung von Inlandsweizen vom 20. Juli 1929: Reichsgesetzblatt 1929, I. 139.)

Nicht in ganz der gleichen Weise wie der Vermahlungszwang von Inlandsweizen ist die Verwendung deutschen Hopfens geregelt[25]. Zunächst sind alle im deutschen Zollgebiete liegenden Brauereien, die in der Zeit vom 1. Oktober 1927 bis zum 30. September 1930 nur deutschen Hopfen verwendet haben, verpflichtet, in ihrem Betrieb auch weiterhin nur deutschen Hopfen zu verwenden. Die gleiche Regelung gilt für solche Brauereien, die nach dem 30. September 1930 in Betrieb genommen worden sind. Hat dagegen eine im deutschen Zollgebiete liegende Brauerei in der Zeit vom 1. Oktober 1927 bis zum 30. September 1930 Auslandshopfen verwendet, so kann auch fernerhin in einem beschränkten Umfange Auslandshopfen Verwendung finden. Die Gesamtmengen von verwendetem Hopfen müssen jedoch mindestens 75 Prozent Inlandshopfen enthalten, wenn nicht noch mehr. Die nähere Regelung darüber findet sich im § 1 Abs. 2 und 3 der Verordnung über die Verwendung von Inlandshopfen vom 21. August 1931:

> „Jede im deutschen Zollgebiete liegende Brauerei, die in der Zeit vom 1. Oktober 1927 bis zum 30. September 1930 Auslandshopfen verwendet hat, ist verpflichtet, in ihrem Betriebe in der Zeit vom 1. Oktober jeden Jahres bis zum 30. September des folgenden Jahres (Braujahr) von der gesamten im Braujahre von ihr verwendeten Hopfenmenge mindestens den sich aus Satz 2 ergebenden Hundertsatz Inlandshopfen zu verwenden. Dieser Hundertsatz ist gleich dem Hundertsatze, den die Brauerei in der Vergleichszeit durchschnittlich an Inlandshopfen verwendet hat, zuzüglich 70 Prozent des Hundertsatzes, den sie in der Vergleichszeit durchschnittlich an Auslandshopfen verwendet hat; jedoch müssen mindestens 75 Prozent Inlandshopfen verwendet werden.
>
> Unberücksichtigt bleiben im Falle des Abs. 2 die Mengen Hopfen, die zur Herstellung von Bier verwendet werden, das ausgeführt wird. Dies gilt auch für die Feststellung der in der Vergleichszeit verwendeten Hopfenmengen."

Entsprechend den beiden angeführten Beispielen aus der deutschen Handelspolitik über den Verwendungszwang inländischer Erzeugnisse gibt es in einer Reihe anderer auswärtiger Staaten ähnliche Regelungen. Ein grundsätzlicher Unterschied gegenüber den beiden deutschen Beispielen besteht dabei kaum.

---

§ 18. Private Kontingente.

Private Kontingente werden für einzelne Waren von der eigenen, jeweils zuständigen Wirtschaftsgruppe mit den gleichartigen aus-

[25]) Vgl. die Verordnung über die Verwendung von Inlandshopfen vom 21. August 1931. (Reichsgesetzblatt 1931, I. 454.)

ländischen Wirtschaftsgruppen vereinbart. Private Wirtschaftsorganisationen sind es also, welche in diesem Falle die Einfuhrkontingentierung vornehmen. Darin besteht der grundlegende Unterschied gegenüber den öffentlichen Kontingenten, die von Staat zu Staat vereinbart werden.

Die praktische Verwirklichung von privaten Kontingenten läßt sich auf zwei verschiedenen Wegen erreichen:

1. durch internationale Kartelle,
2. durch binationale Wirtschaftsausschüsse.

Die Schaffung privater Kontingente durch internationale Kartelle ist bereits seit Jahren verwirklicht. Ihre jeweilige Bedeutung fällt mit der Entwicklung der internationalen Kartellbewegung zusammen. Wenn sich mehrere selbständig bleibende Unternehmungen gleicher Produktionsstufe unabhängig von den staatlichen Grenzen auf zwischenstaatlicher Grundlage zum Zwecke monopolistischer Marktbeeinflussung zusammenschließen, so ist bei einigermaßen wirksamen Kartellbindungen regelmäßig erforderlich, daß neben manchen anderen Vereinbarungen des Kartellvertrages auch Kontingentsmengen für den Warenabsatz der Kartellmitglieder auf den einzelnen nationalen Märkten festgesetzt werden. Kartellvertragliche Vereinbarungen über Produktionseinschränkungen und Preisfestsetzungen sind für internationale Kartelle unzureichend, wenn sie nicht durch eine planvolle Absatzregulierung mittels Festsetzung privater Kontingente für die einzelnen nationalen Märkte ergänzt werden[26]). Schwierig ist die Kontrolle über die Innehaltung der vereinbarten privaten Kontingente. Je kartellfähiger eine kartellierte Ware und je vollständiger das internationale Kartell sind, eine um so größere Möglichkeit besteht jedoch, die Innehaltung der privaten Kontingente genau zu kontrollieren.

Neuerdings ist vor allem Frankreich bestrebt, private Kontingente auch zwischen solchen Wirtschaftszweigen anzuregen, die entweder wegen der Art der von ihnen erzeugten Waren oder mit Rücksicht auf die große Zahl kleiner und mittlerer Unternehmungen nicht kartellfähig sind. Das Mittel, dessen sich die französische Handelspolitik zu diesem Zwecke bedient, ist die Bildung binationaler Wirtschaftsausschüsse. Unter staatlicher Mitwirkung setzen die Wirtschaftsorganisationen zweier Staaten einen gemeinsamen Wirtschaftsausschuß ein, durch dessen Vermittlung die Spitzenverbände der einzelnen Wirtschaftszweige beider Staaten die Schaffung und Durchführung von privaten Kontingenten vereinbaren. Ein bekanntes Beispiel hierfür ist der im Jahre 1931 gegründete deutsch-französische Wirtschaftsausschuß, durch dessen Unterkomitee für Außenhandel eine Anzahl von privaten deutsch-französischen Kontingentverträgen zustande ge-

---

[26]) Nähere Beispiele über internationale Kartellverträge vgl. in Horst Wagenführ: „Deutsche, ausländische und internationale Kartellverträge im Wortlaut". 1931. S. 79 ff.

kommen ist[27]). Die Durchführung und Innehaltung der privaten Kontingentsverträge, welche durch binationale Wirtschaftsausschüsse zustande gekommen sind, ist regelmäßig nicht ohne gesetzgeberische Eingriffe in die freie Wirtschaftsführung des Ausfuhrstaates möglich. Geschieht dies nicht, so ist es schwierig, dafür Gewähr zu leisten, daß die Vereinbarungen binationaler Wirtschaftsausschüsse über private Kontingente auch tatsächlich eingehalten und wirksam werden. Jeder Außenseiter ist in diesem Falle imstande, Vereinbarungen über private Kontingente dadurch hinfällig zu machen, daß er seine Waren neben der als privates Kontingent vereinbarten Menge in das kontingentierende Land einführt.

Was die handelspolitischen Wirkungen der privaten Kontingente anbetrifft, so sind sie die gleichen wie bei den übrigen Einfuhrkontingentierungen. Zwar werden private Kontingente in der Regel nicht in dem Maße für die internationalen Handelsbeziehungen gefährlich sein, als wenn der Einfuhrstaat auf autonomem Wege Einfuhrkontingente ohne Rücksicht auf die besonderen wirtschaftlichen Verhältnisse des Ausfuhrlandes festsetzt. Dennoch bleiben private Kontingente in weitgehendem Umfange ein geeignetes Mittel, um die Einfuhr zu drosseln und die Meistbegünstigung praktisch stillzulegen.

Für das Verhältnis der privaten Kontingente zur Meistbegünstigung bleibt an dieser Stelle noch besonders zu untersuchen, ob ein Unterschied darin liegt, wenn private Organisationen und nicht der Staat die Meistbegünstigung verletzen. Handelt es sich um private Kontingente binationaler Wirtschaftsausschüsse, welche nur durch staatliche Förderung und Mitwirkung zustande gekommen sind und aufrechterhalten werden, so ist die Unvereinbarkeit mit der Meistbegünstigung infolge staatlicher Beteiligung als eindeutig gegeben anzunehmen. Aber auch in allen anderen Fällen, wo internationale Kartelle private Kontingente vereinbaren und wo die staatliche Mitwirkung beim Zustandekommen und bei der Aufrechterhaltung der privaten Kontingente im Normalfalle gefehlt hat, ist es nur gerecht, den Einfuhrstaat für die Durchbrechung und Beseitigung der Meistbegünstigung durch private Kontingente verantwortlich zu machen. Wenn ein Staat glaubt, private Kontingente für die Einfuhr von Waren in sein Zollgebiet nicht dulden zu können, so hat er jederzeit auf dem Wege über die Gesetzgebung die Möglichkeit, private Kontingentsvereinbarungen zu verhindern und zu verbieten. Tut er dies nicht, so hat er für die daraus sich ergebenden Folgen einzustehen. Es ist somit festzustellen, daß auch die privaten Kontingente in jedem Falle eine Lahmlegung und Durchbrechung der Meistbegünstigung enthalten.

[27]) Eine Liste der deutsch-französischen Kontingentsverträge, welche durch Vermittlung des deutsch-französischen Wirtschaftsausschusses zustande gekommen sind, findet sich in Walter Greiff: „Der Methodenwandel der europäischen Handelspolitik während des Krisenjahres 1931“. 1932. S. 24 ff.

C. Schlußbemerkung.

V. Die Zukunft der Meistbegünstigung.

§ 19. Die Zukunft der Meistbegünstigung.

Die Gesamtheit der erörterten Durchbrechungen der Meistbegünstigung hat gezeigt, daß die frühere Geschlossenheit des Meistbegünstigungssystems, wie sie zur Zeit des Cobden-Vertrages bestanden hat, inzwischen erschüttert worden ist. Fast ist von der Meistbegünstigung des Cobden-Vertrages nichts anderes übrig geblieben als die Meistbegünstigungsformel. Diese Feststellung wird dadurch nur wenig beeinträchtigt, daß die heutige Handelspolitik der meisten Staaten stark unter dem Eindruck der zahlreichen Wirtschaftskrisen der Nachkriegszeit steht und daß bei normalen handelspolitischen Beziehungen die grundsätzliche Geltung des Meistbegünstigungsprinzips wieder stärkere Bedeutung gewinnen kann. Auch bei Berücksichtigung der zeitlich bedingten Wirtschaftskrisen der Nachkriegszeit ist die zunehmende Tendenz der internationalen Handelspolitik, die Meistbegünstigung zu durchbrechen oder aufzuheben, nicht zu bestreiten. Die Ursachen für diese handelspolitische Entwicklung seit 1880 sind bei der Erörterung der Rückbildung der Meistbegünstigung dargelegt worden. Ueberhöhte Schutzzölle und die fortschreitende Abkehr von einer relativ liberalen innerstaatlichen Wirtschaftspolitik der meisten Staaten haben Veranlassung zur Durchbrechung der Meistbegünstigung gegeben. Nach außen ist die Meistbegünstigung als Formalprinzip größtenteils aufrechterhalten worden. Inhaltlich ist sie jedoch durch Differentialzölle, Zollkontingente und Einfuhrkontingentierungen durchlöchert worden.

Die Zukunft der Meistbegünstigung angesichts ihres heutigen Entwicklungsstandes darzulegen, ist nicht ohne weiteres möglich. Es ist einseitig und führt zu falschen Ergebnissen, wenn ausschließlich auf der Grundlage ihres heutigen Entwicklungsstandes Folgerungen für ihre zukünftige Bedeutung abgeleitet werden. Zwar sind die Ursachen, die vor fünfzig Jahren zu den Durchbrechungen der Meistbegünstigung geführt haben, heute stärker denn je vorhanden. Dieser Umstand besagt aber keineswegs, daß es innerhalb kurzer Zeit nicht anders sein kann. Was an dieser Stelle allein geschehen kann, um über die zu-

künftige Bedeutung der Meistbegünstigung auszusagen, ist die Darlegung der verschiedenen Möglichkeiten, die für ihre zukünftige Entwicklung bestehen. Vier solcher Entwicklungsmöglichkeiten sind heute vorhanden, auf die wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung für die Zukunft der Meistbegünstigung besonders einzugehen ist:

1. die völlige Beseitigung der Meistbegünstigung;
2. die Beibehaltung der Meistbegünstigung und ihrer Durchbrechungen in der gleichen Form, wie sie gegenwärtig allgemein Anwendung finden;
3. die grundsätzliche Aufrechterhaltung der Meistbegünstigung und ihrer Durchbrechungen, aber in veränderter Form;
4. die Rückkehr zur Meistbegünstigung des Cobden-Vertrages.

Die völlige Beseitigung der Meistbegünstigung ist nur zu vertreten, wenn man der Meinung ist, daß das Prinzip der freien weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung auf längere Dauer in der Rückbildung begriffen bleibt. Wer dieser Meinung ist, der muß folgerichtig den Standpunkt vertreten, daß Meistbegünstigungsverträge der Vergangenheit angehören. Im Gegensatz zu dieser Meinung stehen alle diejenigen, welche mit Recht den entgegengesetzten Standpunkt vertreten, daß beim heutigen Stande des technischen Fortschritts die Notwendigkeit zur freien weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung dringender denn je ist. Wenn auch die Politik der einzelnen Staaten dieser Erkenntnis aus mannigfachen Gründen nicht Rechnung getragen hat, so braucht deshalb noch nicht angenommen zu werden, daß sich auf längere Sicht wider die wirtschaftliche Vernunft handeln läßt.

Ist man der Meinung, daß die völlige Beseitigung der Meistbegünstigung nicht durchführbar ist, so scheint nur die Beibehaltung der Meistbegünstigung und ihrer Durchbrechungen in der gleichen Form, wie sie gegenwärtig allgemein Anwendung finden, übrigzubleiben. Diese Schlußfolgerung darf jedoch nicht ohne weiteres gezogen werden. Die gegenwärtige Anwendungsform der Meistbegünstigung und ihrer Durchbrechungen enthält Mängel, welche für die Zukunft vermieden werden müssen. Notwendig ist nur, für die Meistbegünstigung und ihre Durchbrechungen eine veränderte Anwendungsform zu finden, welche sich unter Berücksichtigung der Grenzen, die heute für eine Meistbegünstigungspolitik gezogen sind, am zweckmäßigsten den gegebenen handelspolitischen Verhältnissen anzupassen vermag.

Das Kennzeichen der gegenwärtigen Meistbegünstigungspolitik besteht darin, daß man sich auch heute noch trotz der zahlreichen Durchbrechungen ganz wie zur Zeit des Cobden-Vertrages auf die Aufnahme der Meistbegünstigungsformel in die Handelsverträge beschränkt, ohne die Meistbegünstigungsansprüche näher zu konkretisieren. Die handelsvertragliche Meistbegünstigung wirkt auf diese Weise

mehr als ein Programmsatz, während sie in Wirklichkeit ein konkreter Rechtssatz sein soll. Solange freihändlerische Tendenzen bestanden haben, hat man ohne Schwierigkeiten mit der als Programmsatz verkündeten Meistbegünstigung den damit verfolgten Zweck erreicht. In dem Augenblick aber, als eine große Anzahl von Staaten protektionistische Maßnahmen ergriffen haben, hat sich gezeigt, daß die Meistbegünstigung des Cobden-Vertrages keine Handhabe gegen Durchbrechungen bietet. Da jeder Staat infolge der nicht konkret formulierten Meistbegünstigungsformel selbst darüber entscheidet, welche Maßnahmen er als Durchbrechungen der Meistbegünstigung ansieht und welche Maßnahmen er für keine Durchbrechungen der Meistbegünstigung hält, steht es in seinem fast ausschließlichen Belieben, ob er eine Durchbrechung der Meistbegünstigung, welche Durchbrechungen und in welchem Maße er Durchbrechungen der Meistbegünstigung vornimmt. Die wirtschaftspolitische Folge der weitgehenden Unabhängigkeit eines Staates bei der Durchbrechung der Meistbegünstigung ist die Ungewißheit der meistbegünstigten Staaten hinsichtlich ihrer meistbegünstigten Behandlung, die beinahe genau so groß ist, als wenn ihnen überhaupt nicht die Meistbegünstigung eingeräumt worden ist. Soll diese Unsicherheit der meistbegünstigten Staaten mit allen ihren wirtschaftsstörenden Nachteilen beseitigt werden, so genügt dafür nicht mehr die bloße Meistbegünstigungsformel des Cobden-Vertrages. Notwendig ist vielmehr, bereits im Zeitpunkt der Einräumung der Meistbegünstigung zwei Dinge zu berücksichtigen:

a) Alle Durchbrechungen der Meistbegünstigung, welche einem vertragschließenden Staate gestattet werden, sind genau aufzuzählen und klar zu formulieren. Diese Bestimmung hat sich sowohl auf Differentialzölle, Zollkontingente und Einfuhrkontingentierungen zu erstrecken. Gegenwärtig wird diese Bestimmung nur in bestimmten Fällen teilweise schon durchgeführt.

b) Als besondere Bestimmung ist in sämtlichen Meistbegünstigungsverträgen aufzunehmen, daß außer den genau festgelegten Durchbrechungen der Meistbegünstigung keine Maßnahmen ergriffen werden dürfen, welche auch nur im entferntesten geeignet sein können, die eingeräumte Meistbegünstigung in offener oder versteckter Form zu durchbrechen und nicht zur Anwendung kommen zu lassen.

Um deutlich werden zu lassen, was mit den hier vorgebrachten Vorschlägen gemeint ist, sei ein Beispiel gebildet, welches ohne Rücksicht auf bestimmte Staaten zusammengestellt worden ist. Entsprechend den gemachten Vorschlägen muß in Zukunft eine Meistbegünstigungsvereinbarung zwischen zwei Staaten ungefähr folgendermaßen aussehen:

Artikel 1.

„Die vertragschließenden Staaten A und B kommen überein, sich gegenseitig alle Vergünstigungen, Vorrechte und Zollermäßigungen einzuräumen, die sie irgendeinem dritten Staate gewähren.

Gleichzeitig verpflichten sich die vertragschließenden Staaten A und B, außer den im Artikel 2 dieses Vertrages genau aufgezählten Durchbrechungen der Meistbegünstigung, keine Maßnahmen zu ergreifen, welche auch nur im entferntesten geeignet sind, die eingeräumte Meistbegünstigung in offener oder versteckter Form zu durchbrechen oder nicht zur Anwendung kommen zu lassen. Diese Bestimmung erstreckt sich unter anderem vor allem:

a) auf alle Vorzugszölle (regionale und kollektivvertragliche);
b) auf jede Art von „Quasi-Vorzugszöllen" (Zolltarifspezialisierung; Zollrückvergütung; kreditwirtschaftliche Vergünstigungen; verkehrswirtschaftliche Vorrechte);
c) auf alle Zollzuschläge (Anti-Dumpingzölle; Ausgleichszölle);
d) auf gleiche und proportionale Zollkontingente;
e) auf jede Art von Einfuhrkontingentierungen (Einfuhrverbote; Einfuhrmonopole; Devisenzwangswirtschaft; zwischenstaatliche Clearingverträge; Mengenkontingente; Verwendungszwang inländischer Erzeugnisse; private Kontingente)."

Artikel 2.

„Unter Durchbrechung der Meistbegünstigung ist der vertragschließende Staat A berechtigt, ausnahmsweise folgende Maßnahmen zu treffen:

a) seinem Nachbarstaat C Vorzugszölle von 25 v. H. des Wertes für die in der Anlage I aufgezählten Waren einzuräumen;
b) seinem Nachbarstaat D auf der Eisenbahn S.—Z. eine Frachttariferleichterung von 20 v. H. zu gewähren;
c) bei einer Entwertung der Währung des Vertragsstaates B von mehr als 10 v. H. gegenüber der Währung des Staates A einen Zollzuschlag zum Zwecke des Ausgleichs und der Wiederherstellung des gestörten Wertverhältnisses der Währungen beider Länder zu erheben;
d) ein gleiches Zollkontingent für 2500 Tonnen Käse gegenüber allen meistbegünstigten Staaten zu errichten;
e) Einfuhrverbote aus gesundheitspolizeilichen Gründen entsprechend den in der Anlage II enthaltenen, von einem gemeinsamen Ausschuß aufgestellten Richtlinien zu erlassen;
f) Einfuhrmonopole für Roggen und Kartoffeln beizubehalten;
g) mit seinem Nachbarstaat E den in der Anlage III beigefügten Devisenclearingvertrag abzuschließen;
h) die Teilnahme seines Kalisyndikats an internationalen Kontingentierungsvereinbarungen zu dulden und zu fördern."

Die Vorteile, die eine Meistbegünstigungsvereinbarung in der hier vorgeschlagenen Form bietet, sind doppelter Art. Erstens ist anzunehmen, daß die Zahl der Durchbrechungen der Meistbegünstigung vermindert wird. Eine Durchbrechung der Meistbegünstigung, die erst in Handelsverträgen vereinbart werden muß, wird nicht so leicht zu verwirklichen sein wie eine Durchbrechung, die einseitig erfolgt. Zwar wird auch bei Anwendung der hier gemachten Vorschläge nicht verhindert werden können, daß das Meistbegünstigungssystem erheblich eingeschränkt wird. Bei allem aber muß als zweiter entscheidender Vorteil berücksichtigt werden, daß die hier vorgeschlagene veränderte Anwendungsform der Meistbegünstigung und ihrer Durchbrechungen die einzige Möglichkeit bietet, um überhaupt bei den heutigen gegebenen Verhältnissen auf der Grundlage der Meistbegünstigung ein handelspolitisches System aufzubauen, welches wieder stabile Verhältnisse in die internationale Handelspolitik zu bringen vermag. Der Kaufmann eines meistbegünstigten Staates erhält auf längere Sicht wieder die Gewißheit, unter gewissen Ausnahmen, die er von vornherein aus den handelsvertraglichen Vereinbarungen kennt, meistbegünstigt behandelt zu werden. Mit kurzfristig erfolgenden Willkürhandlungen des Staates, der die Meistbegünstigung eingeräumt hat, braucht infolge vertraglich klar formulierter Bindungen nicht mehr gerechnet zu werden.

Es ist vorauszusehen, daß die an dieser Stelle gemachten Vorschläge über die Anwendung der Meistbegünstigung und ihrer Durchbrechungen keine Dauerlösung für Jahrzehnte enthalten werden. Vielleicht aber können sie eine erträgliche Uebergangslösung für eine Zeit schaffen, in der die Voraussetzungen für die Anwendung der Meistbegünstigung, so wie sie im Cobden-Vertrage vorgesehen war, nicht gegeben sind.

Wollen die Staaten zur vollen Meistbegünstigung des Cobden-Vertrages zurückkehren, so müssen sie zu anderen Maßnahmen greifen, als durch handelsvertragliche Vereinbarung Vorschriften über die Anwendung der Meistbegünstigung und ihrer Durchbrechungen aufzustellen. Wenn in den früheren Erörterungen über die Durchbrechung der Meistbegünstigung etwas mit Deutlichkeit hervorgetreten ist, so ist es die Tatsache, daß der Wert und die Bedeutung der Meistbegünstigung abhängig sind von dem weltwirtschaftlichen System, welches der Meistbegünstigung im Augenblick ihrer Anwendung zugrunde liegt. Zunächst müssen daher die Voraussetzungen geschaffen werden, welche die Meistbegünstigung des Cobden-Vertrages anwendbar gemacht haben. Auf dem Wege internationaler Vereinbarung ist zu versuchen, das System der freien weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung wiederherzustellen. Ueberhöhte Schutzzölle und Kontingente, Staatsmonopole und gebundene Kartellwirtschaft sind zum Zwecke des Wiederaufbaues der freien weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung zu beseitigen. Gelingt es auf diese Weise, zu einer Weltwirtschaft mit wenig entwickelter

staatlicher Zollpolitik und relativ liberaler innerstaatlicher Wirtschaftspolitik zu kommen, so sind die Ursachen aufgehoben, welche in der Zeit nach 1880 zur Durchbrechung der Meistbegünstigung geführt haben. Wer das Meistbegünstigungssystem als das fairste und gerechteste handelspolitische Prinzip auf längere Sicht aufrechterhalten und retten will, hat daher einen entscheidenden Teil seiner Bemühungen darauf zu verwenden, daß die Voraussetzungen hergestellt werden, welche die Durchführung der vollen Meistbegünstigung des Cobden-Vertrages erfordert. Nur dann, wenn diese Bemühungen auf internationaler Basis Erfolg haben, wird auch die Meistbegünstigung ohne Schwierigkeiten unter voller Wahrung ihrer eigentlichen Aufgabe wieder den Platz finden, welcher ihr im System der freien weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung zukommt.

Literaturverzeichnis.

Anzilotti, Dionisio: „Lehrbuch des Völkerrechts." Erster Band. 1929. Berlin und Leipzig.

Arndt, Paul: „Die Zweckmäßigkeit des Systems der Meistbegünstigung." (Mitteilungen des Vereins zur Förderung der Handelsfreiheit, H. 3.) 1901. Berlin.

Bennstein, Johannes: „Die Handelsverträge des Erdballs." Zweite erweiterte Auflage. 1931. Berlin.

Beveridge, William: „Zölle, Lehrbuch des internationalen Handels." 1932. Wien.

Bonhoeffer, Klaus: „Die Meistbegünstigung im modernen Völkerrecht." 1930. Berlin.

Borchardt, Felix: „Entwicklungsgeschichte der Meistbegünstigung im Handelsvertragssystem." 1926. Königsberg. (Heidelberger Diss.)

Bose, Louis: „Zollallianzen und Zollunionen in ihrer Bedeutung für die Handelspolitik in Vergangenheit und Zukunft." 1907. Berlin.

Cleinow, Georg: „Die deutsch-russischen Wirtschaftsverträge." (Deutsche Wirtschaftsgesetze, Bd. 5.) 1926. Berlin.

Döblin, Ernst: „Theorie des Dumpings." (Probleme der Weltwirtschaft, Bd. 55.) 1931. Jena.

Eichhorn, Louis: „Die Handelsbeziehungen Deutschlands zu Sowjetrußland." Diss. 1930. Rostock.

Eßlen, Joseph Bergfried: „Die Politik des auswärtigen Handels. Ein Lehrbuch." 1925. Göttingen.

Etienne, August: „Zur Frage des handelspolitischen Systems." 1901. Berlin.

Etienne, August, und Vosberg-Rekow, Max: „Zollrückvergütung." 1903. Berlin.

Eulenburg, Franz: „Probleme der deutschen Handelspolitik." 1925. Jena.

Feld, Wilhelm: „Antidumping, Prämienklausel und Ausgleichszölle als weltwirtschaftliche Kampfmittel gegen fremdländische Ausfuhrförderung." 1918. Tübingen.

Glier, L.: „Die Meistbegünstigungsklausel." (Veröffentlichungen des mitteleuropäischen Wirtschaftsvereins, Bd. 2.) 1905. Berlin.

Greiff, Walter: „Der Methodenwandel der europäischen Handelspolitik während des Krisenjahres 1931." 1932. Berlin.

Gruntzel, Josef: „System der Handelspolitik." 3. Aufl. 1928. Leipzig.

Haushalter, Franz G.: „Deutschlands Handelsverträge und sein Anteil am Welthandel." 1930. Leipzig.

Hillmeister, Leo: „Russischer Außenhandel in der Nachkriegszeit unter besonderer Berücksichtigung zu Deutschland." 1927. Köln. Diss.

Hinst, Bernhard: „Meistbegünstigung und Reziprozität." (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 171, II, 5.) 1925. München und Leipzig.

Hoegel, Max: „Auswärtige Handelspolitik Frankreichs nach dem Kriege." 1929. Jena.

Hoffmann, Paul: „Die Antidumpinggesetzgebung des Auslandes und ihre Anwendung." (Veröffentlichungen des Reichsverbandes der Deutschen Industrie, H. 26.) 1925. Berlin.

Horstmann, Heinz: „Handelsverträge und Meistbegünstigung." 1916. Berlin.

Jastrow, Ignaz: „Die mitteleuropäische Zollannäherung und die Meistbegünstigung." 1915. Leipzig.

Kerschagl, Richard: „Devisenbewirtschaftung. Ein Abriß ihrer ökonomischen Probleme." 1932. Berlin.

Kraemer, Hans: „Europäische Handelspolitik." (Veröffentlichungen des Reichsverbandes der Deutschen Industrie, Bd. 54.) 1930. Berlin.

Liang, Ingwen: „Versteckter Protektionismus in der Handelspolitik." (Greifswalder Staatswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 40.) 1930. Greifswald.

Lüdicke, L.: „Die Entwicklung des Meistbegünstigungsprinzips." 1925. Berliner Diss.

Lusensky, Franz: „Unbeschränkte gegen beschränkte Meistbegünstigung." (Finanz- und volkswirtschaftliche Zeitfragen, Bd. 52.) 1918. Stuttgart.

Meine, Heinrich: „Die Beschränkungen in den Meistbegünstigungsklauseln." 1928. Berlin.

Meisner, Andreas: „Das Problem der handelspolitischen Neuordnung Mitteleuropas." 1931. Berlin.

Nitzsche, Max: „Die handelspolitische Reaktion in Deutschland." (Münchener volkswirtschaftliche Studien, Bd. 72.) 1905. Stuttgart und Berlin.

Offermann, Wilhelm: „Die Meistbegünstigung, ihr Wesen und ihre Entwicklung in der Handelspolitik der letzten 50 Jahre." 1928. Münchener Dissertation.

Plaut, Theodor: „Deutsche Handelspolitik." 1928. Leipzig und Berlin.

Posse, Hans: „Grundlagen der künftigen deutschen Handelspolitik." (Veröffentlichungen des Reichsverbandes der Deutschen Industrie, H. 23.) 1924. Berlin.

Posse, Hans: „Meistbegünstigung." (Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 1929, S. 672—698.)

Pröhl, H.: „Das Devisennotrecht in der Praxis." (Deutsche Wirtschaftsgesetze, Bd. 10.) 1932. Berlin.

Reichstagsdrucksachen:

1. Nr. 1787. III. Wahlperiode. 1924. (Denkschrift über die ausländische Gesetzgebung zur Abwehr des Dumpings.)
2. Nr. 3866. III. Wahlperiode. 1924. (Denkschrift über das internationale Abkommen zur Abschaffung der Ein- und Ausfuhrverbote oder -beschränkungen.)
3. Nr. 1655. IV. Wahlperiode. 1928. (Deutsche Uebersetzung der Völkerbundsdrucksache: C. 138, M. 53. 1929. II.)

Respondek, E.: „Wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich." 1929. Berlin.

Respondek, E.: „Handelspolitische Neuordnung Europas. Meistbegünstigung und Präferenzsystem." 1931. Berlin.

Riedl, Richard: „Die Meistbegünstigung in den europäischen Handelsverträgen." 1928. Wien.

Riedl, Richard: „Ausnahmen von der Meistbegünstigung." 1931. Wien.

Röpke, Wilhelm: „Die internationale Handelspolitik nach dem Kriege." 1923. Jena.

Schilder, Sigmund: „Mitteleuropa und die Meistbegünstigungsfrage." 1917. Stuttgart.

Schilder, Sigmund: „Meistbegünstigung und Zollbevorzugung." (Zeitschrift für Völkerrecht, Bd. 11, S. 291—305.) 1920. Breslau.

Schippel, Max: „Zuckerproduktion und Zuckerprämien bis zur Brüsseler Konvention." 1903. Stuttgart.

Schippel, Max: „Amerika und die Handelsvertragspolitik." 1906. Berlin.

Schmidt, Karl: „Die Meistbegünstigung und ihre Bedeutung für die deutsche Handelspolitik nach dem Kriege." 1923. Kölner Dissertation.

Schraut, M.: „System der Handelsverträge und der Meistbegünstigung." 1884. Leipzig.

Schüller, Richard: „Meistbegünstigung und Vorzugsbehandlung." (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 155.) 1916. München und Leipzig.

Schultz, Hans Otto: „Devisenhandelspolitik." 1918.

Schumacher, Hermann: „Meistbegünstigung und Zollunterscheidung." (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 155.) 1916. München und Leipzig.

Schweinfurth, Herbert: „Die Meistbegünstigungsklausel, eine völkerrechtliche Studie." 1911. Heidelberger Diss.

Seraphim, H. J.: „Wesen und Entwicklung des Außenhandels Sowjetrußlands." (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 171, II, 4.) 1925. München und Leipzig.

Sieveking, Heinrich: „Die Gestaltung der Handelspolitik in den wichtigsten Ländern." (Sammlung Göschen, Bd. 1024.) 1930. Berlin.

von Teubern, Karl: Die Meistbegünstigungsklausel in den internationalen Handelsverträgen." Diss. 1913. Breslau.

Tietz, Gerhard: „Grundzüge der internationalen Handelspolitik nach dem Kriege." 1926. Breslauer Diss.

Trescher, E.: „Vorzugszölle. Ihre Geschichte und Wirkung im internationalen Warenaustausch." 1908. Berlin.

Völkerbundsdrucksachen:

1. C. 205, M. 79, 1927, V. (Bericht des Sachverständigenausschusses zur Kodifikation des Völkerrechts über seine dritte Tagung im März/April 1927.)
2. C. 138, M. 53, 1929, II. (Empfehlungen des Wirtschaftsausschusses des Völkerbundes zur Handelspolitik.)
3. A. 79, 1930, II. (Bericht des Wirtschaftsausschusses des Völkerbundes an die elfte Vollversammlung über die Ergebnisse der Völkerbundstätigkeit auf wirtschaftlichem Gebiete seit der zehnten Vollversammlung.)
4. C. 149, M. 48, 1931, II. B. (Bericht des besonderen Sachverständigenkomitees des Wirtschaftsausschusses des Völkerbundes zur Untersuchung der Frage, ob ein Warenaustausch zwischen den osteuropäischen Agrarländern und den mittel- und westeuropäischen Staaten möglich ist.)
5. C. 427, M. 177, 1931, II. B. (Bericht des Wirtschaftsausschusses des Völkerbundes über seine 35. Tagung vom 18.—22. Juni 1931.)
6. C. 510, M. 215, 1931, VII. (Bericht des von der Europakommission eingesetzten „Unterausschusses wirtschaftlicher Sachverständiger" vom 29. August 1931.)

7. C. 921, M. 486, 1931, II. B. (Entwurf einer einheitlichen Zollnomenklatur, ausgearbeitet von einem besonderen Sachverständigenkomitee des Wirtschaftsausschusses des Völkerbundes.)
8. C. 666, M. 321, 1932, VII. (Bericht der Europakommission des Völkerbundes über die Konferenz von Stresa bezüglich des wirtschaftlichen Wiederaufbaues der mittel- und osteuropäischen Staaten.)
9. E. 614. (Völkerbundsdenkschrift über internationale Industriekartelle.)
10. E. 529. (Völkerbundsdenkschrift über die rechtliche Regelung der Industriekartelle.)
11. E. 677. (Völkerbundsbericht über Antidumpingzölle, Ausgleichszölle und Meistbegünstigung.)
12. E. 736. (Völkerbundsdenkschrift über die wirtschaftlichen Seiten der internationalen Industriekartelle.)
13. Schlußbericht der Weltwirtschaftskonferenz vom Mai 1927 (in Uebersetzung herausgegeben vom Reichswirtschaftsministerium).

Wagenführ, Horst, und Fischer, Paul Thomas: „Kartelle in Europa.“ 1929. Nürnberg.

Wagenführ, Horst: „Deutsche, ausländische und internationale Kartellverträge im Wortlaut.“ 1931. Nürnberg.

Weigert, Max: „Differentialzölle und das Recht der meistbegünstigten Nation.“ 1878. Berlin.

Wilden, Josef: „Störungen des Welthandels. Wege und Methoden des Protektionismus.“ (Schriften des Deutschen Industrie- und Handelstages.) 1932. Berlin.

Wolf, Julius: „Vorzugsbehandlung im Rahmen der Meistbegünstigung.“ (Festgaben für Friedrich Julius Neumann.) 1905. Tübingen. S. 311 ff.

Zentralstelle für Außenhandel: „Das Devisenrecht der Welt.“ 1932. Berlin.

Zentralstelle für Außenhandel: „Das Vertragswerk von Ottawa.“ 1932. Berlin.

Lebenslauf.

Am 16. Juli 1911 zu Spandau geboren, besuchte ich bis Ostern 1929 das Reform-Realgymnasium der Stadt Spandau.

Anschließend begann ich an der Universität Berlin und an der Deutschen Hochschule für Politik Rechtswissenschaft, Politik, Nationalökonomie und Sprachen zu studieren.

Am 20. Juli 1931 bestand ich das Diplomexamen der Deutschen Hochschule für Politik. Am 25. November 1932 wurde mir nach bestandener Staatsprüfung der Grad als Diplomvolkswirt erteilt.

Neben meinem Studium bin ich im Auswärtigen Amt und bei der Reichstagsfraktion der Deutschen Volkspartei praktisch tätig gewesen.